



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

**LEADING BY EXAMPLE:**

**BILINGUALISM IN THE PUBLIC SERVICE AND THE  
RENEWAL OF THE *ACTION PLAN FOR OFFICIAL  
LANGUAGES***

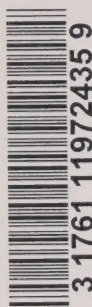
**Report of the Standing Committee on  
Official Languages**

**Steven Blaney, MP  
Chair**

**MARCH 2008**

**39th PARLIAMENT, 2nd SESSION**

CA1  
XC 37  
-2008  
L22



3 1761 11972435 9



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LEADING BY EXAMPLE:**  
**BILINGUALISM IN THE PUBLIC SERVICE AND THE  
RENEWAL OF THE *ACTION PLAN FOR OFFICIAL  
LANGUAGES***

**Report of the Standing Committee on  
Official Languages**

**Steven Blaney, MP  
Chair**



**MARCH 2008**  
**39th PARLIAMENT, 2nd SESSION**





# **STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES**

## **CHAIR**

Steven Blaney

## **VICE-CHAIRS**

Yvon Godin

Pablo Rodriguez

## **MEMBERS**

Hon. Mauril Bélanger

Jean-Claude D'Amours

Luc Harvey

Richard Nadeau

Brent St. Denis

Hon. Michael D. Chong

Raymond Gravel

Pierre Lemieux

Daniel Petit

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Graeme Truelove

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Jean-Rodrigue Paré



# THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

## THIRD REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the Action Plan for Official Languages and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724359>



# TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION .....	1
1. PRESENTATION OF THE <i>ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES</i> .....	3
A. Accountability and Coordination Framework .....	5
B. Education.....	6
C. Community Development .....	7
D. Federal Public Service.....	9
E. Language Industries .....	10
F. Enabling Fund .....	11
2. OVERVIEW OF THE MAY 2007 REPORT ON THE VITALITY OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES .....	13
A. Education.....	14
B. Health .....	15
C. Other Sectors .....	15
D. Follow-up on the Action Plan .....	17
3. PUBLIC SERVICE, LANGUAGE INDUSTRY AND ACCESS TO JUSTICE .....	19
A. Public Service.....	19
Public Service Agency .....	19
Public Service Commission .....	21
School of Public Service.....	27
B. Language Industry.....	30
C. Access to Justice.....	32
CONCLUSION .....	35
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	37

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES .....41

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS .....43

MINUTES OF PROCEEDINGS.....45

SUPPLEMENTARY OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS.....47

# INTRODUCTION

---

In December 2007, the House of Commons Standing Committee on Official Languages made the decision to conduct a study on the renewal of the *Action Plan for Official Languages*, which will expire on March 31, 2008. That five-year plan will have made possible investments of more than \$800 million in a broad variety of programs divided into five components: education, community development, the public service, the language industry and governance.

The largest investments were made under the education and community development components, which were examined in detail in an extensive study, the report of which was tabled by the Committee in May 2007.<sup>1</sup> The Committee has therefore chosen, in this study, to focus on the public service, the language industry and access to justice which were not directly addressed in the May 2007 report.

As the Action Plan expires in March 2008, the Committee felt it was important to make its position known before the government announced any new measures. At the same time, the government conducted its own consultations headed up by the former Premier of New Brunswick, Mr. Bernard Lord. Recommendations will be made to the Minister of Canadian Heritage in preparation for the renewal of the Action Plan.

As a result of these tight deadlines, the Committee was able to hold only four meetings. Consequently, this study is unfortunately not of the same scope as the one the Committee tabled last year. Section 1 outlines the initial commitments of the *Action Plan for Official Languages*, identifying, as necessary, the changes that occurred along the way. So as to present all the Committee's thoughts on the Action Plan's renewal in a single report, the principal findings of the May 2007 report are set out in Part II. Part III describes the results of the meetings the Committee held on the themes of the public service, the language industry, access to justice and governance.

---

1 House of Commons Standing Committee on Official Languages, *Communities Speak Out: Hear Our Voice! The Vitality of Official Language Minority Communities*, May 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/lang/reports/rp2919177/langrp07/langrp07-e.pdf>.





# 1. PRESENTATION OF THE *ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES*

---

The *Action Plan for Official Languages* announced in March 2003 provided for an injection of \$751.3 million over five years in three key areas: education (\$381.5 million), community development (\$269.3 million) and the public service (\$64.6 million). Specific measures were also included for the language industries (\$20 million) and for the implementation of the Accountability Framework applicable to designated federal institutions (\$16 million). An enabling fund for human resources development and community economic development was added to the Action Plan in March 2005, adding \$36 million over three years to the total investments under the Plan. A further \$10.6 million investment was made for health in 2006-2007, as well as \$12 million from 2005 to 2007 to reduce waiting lists for language training. The Official Languages Innovation Program was cancelled after three years however, reducing total funding by \$8 million. Subject to verification of actual spending, a total of \$802 million will have been invested when the Action Plan expires on March 31, 2008.

The Action Plan is the culmination of a process that began in 2001, based on three considerations:

1. Linguistic duality is a fundamental aspect of Canadian identity. Together with its openness to global cultural diversity, Canada has maintained this commitment to its linguistic roots, since over 98% of residents indicate they speak one of the official languages. Official-language minority communities have contributed a great deal to preserving this aspect of Canadian identity. The federal government therefore has a responsibility to these communities that have tirelessly cultivated the country's cultural roots.
2. Linguistic duality is a competitive advantage for Canada internationally. Far from creating "two solitudes," our duality offers Canadians a window on linguistic plurality that is unique in the American continent, making it easier to forge ties with a multilingual Europe and encouraging us to help the Aboriginal peoples of Canada preserve their linguistic heritage.<sup>2</sup> Moreover, learning a second language is often a springboard to learning a third and fourth language.
3. Since the first official languages policy was established in the late 1960s, there have been significant changes in individual and community ways of life. The cosmopolitan character of Canada's large urban centres places

---

2 "The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. Action Plan for Official Languages, p. 2.



official language minorities in competition with other cultural communities with respect to services in their language. At the same time however, Francophone minority communities are now in a much better position to assert their rights, and their institutions are much more numerous and stronger. Youth retention, low birth rates and exogamous marriages do however weaken the social fabric of these communities. Finally, the relatively strong state of public finances makes it easier to consider long-term support for the development of these communities.

Based on these considerations, the Government of Canada announced in April 2001 the creation of a committee of ministers, chaired by the Honourable Stéphane Dion, to “consider strong new measures that will continue to ensure the vitality of minority official-language communities and ensure that Canada’s official languages are better reflected in the culture of the federal public service.”<sup>3</sup>

To achieve this, the Action Plan established:

1. The Accountability and Coordination Framework setting out and reminding federal department and agencies of their respective responsibilities, while establishing a horizontal coordination process for actions stemming from the multiple elements of Official Languages policy.
2. Three key areas for action:
  - a) education, including both minority language education, pursuant to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and second-language instruction, in order to promote linguistic duality;
  - b) community development, which seeks to foster better access to public services in health care, early childhood development and justice, and to create economic development tools;

---

3 Prime Minister gives Minister Dion additional responsibilities in the area of official languages, Press release, April 25, 2001.

- c) the public service, through which the federal government sets an example by enhancing the provision of federal services in both official languages, the participation of English-speaking and French-speaking Canadians in federal institutions and the use of the official languages in the workplace;
3. And greater support for the development of language industries in order to address the shortage of specialized language training and translation instructors and by expanding the range of careers that foster the language skills required in the federal public service.
4. In March 2005, the Government of Canada added to the Action Plan an Enabling Fund for official language communities, which rounds out existing programs that support human resources development and community economic development.

## **A. Accountability and Coordination Framework**

This framework is intended to make federal institutions more aware of their obligations under the *Official Languages Act*, to provide for ongoing consultation with official language communities and to establish an interdepartmental coordination mechanism on official languages. It includes 45 sections, the first 30 of which clearly spell out the responsibilities of federal institutions, especially those of the Department of Canadian Heritage, which is responsible for coordinating all measures taken by federal institutions to support the development of official language minority communities (Part VII of the *Official Languages Act*), and those of Treasury Board, which is responsible for services to the public (Part IV), language of work (Part V) and the equitable participation of English-speaking and French-speaking Canadians in the federal public service (Part VI).

These sections spell out federal institutions' current responsibilities. The framework goes one step further by adding new responsibilities under five categories:

1. An official languages perspective in the development of all new initiatives by federal institutions. Section 7 of the Framework stipulates that "all federal institutions are required to analyse the impact of proposals contained in memoranda to Cabinet on the language rights of Canadians and federal public servants."<sup>4</sup>

---

4 "The Next Act, New Momentum for Canada's Linguistic Duality", *Action Plan for Official Languages*, Appendix 1, Accountability and Coordination Framework, Section 7, p. 68.

2. The implementation by each federal institution of a systematic process for raising employee awareness, evaluating impact on linguistic duality and community development, consulting interested publics, “especially representatives of official language minority communities, in connection with the development or implementation of policies or programs,”<sup>5</sup> and the evaluation of results.
3. The establishment of a horizontal coordination mechanism focussed on the minister responsible for official languages. This minister must now ensure that federal institutions fulfill their responsibilities under the *Official Languages Act* and the Action Plan. This monitoring role will be supported by the Committee of Deputy Ministers on Official Languages and a secretariat that is part of the Privy Council Office.<sup>6</sup>
4. A larger evaluation role for the Department of Justice to allow it to examine the legal implications for official languages of initiatives by federal institutions.
5. The establishment of an evaluation process for measures taken under the Action Plan, including the preparation of a midterm report and an overall evaluation at the end of the implementation period.

The Action Plan includes a budget of \$13.5 million allocated over five years to the Privy Council Office for the overall coordination of the plan. In February 2006, this budget was transferred to the Department of Canadian Heritage.

## **B. Education**

Over half of the \$751 million initial investment set out in the Action Plan was earmarked for education, with the following objectives:

- Increase the proportion of rights holders enrolled in French-language schools from 68% in 2003 to 80% in 2013;
- Support for French-language instruction for Anglophones in Quebec, and support to English-language schools outside Montreal;

---

5 Ibid, Section 17, p. 70.

6 In February 2006, these responsibilities were transferred to the Department of Canadian Heritage, along with the Official Languages Secretariat, which performed these roles. See the *Order Transferring from Privy Council Office to the Department of Canadian Heritage the Control and Supervision of the Official Languages Secretariat*.



- Increase the proportion of high school graduates with a working knowledge of their second official language from 24% in 2003 to 50% in 2013;
- Increase the number of participants in summer language bursary and language monitor programs;
- Promote research.

In order to achieve these ambitious objectives, the Action Plan included a significant increase in funding for federal-provincial-territorial agreements: \$209 million more over five years for existing minority-language education programs, and \$137 million more over five years for second-language instruction programs. These agreements represent an estimate of the additional costs incurred by each province and territory in order to offer minority-language education and second-language instruction, as compared to what it would cost for the same number of students if they were taught in the majority language. The Action Plan also included a \$35.5 million increase for the official language monitor and summer bursary programs.

### **C. Community Development**

In order to foster the vitality of official language minority communities, the Action Plan identified seven key areas of activity: early childhood development, health services, justice, immigration, economic development, partnership with the provinces and territories and support for community life.

With respect to early childhood development (\$22 million over five years), three commitments were made:

- \$7.4 million for literacy development services;
- \$10.8 million for research in the form of pilot projects to evaluate how French-language child care services influence the cultural and linguistic development of young children;
- \$3.8 million in support of national organizations for the sharing of knowledge on early childhood development in official language minority communities.

With respect to health services, the Action Plan provided for a total investment of \$129.6 million broken down as follows:

- \$14 million for networking to help establish regional networks linking health care professionals, institution managers, local elected officials, teachers and community representatives;
- \$75 million for workforce training, recruitment and retention, including \$63 million administered by the *Consortium national de formation en santé*, whose objective is to train 1,000 new Francophone health professionals for minority communities by 2008;
- \$30 million, including \$10 million for Quebec's Anglophone community, for the *Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (Entente Santé 2000)*, which represents a substantial increase in funding for the federal-provincial agreement that was concluded in 2000 and expired in 2006. Further funding of \$10.6 million was added for 2006-2007.

With respect to justice, the Action Plan provided \$45.5 million for two groups of initiatives:

- \$27 million for upholding the legal obligations stemming from the implementation of the *Legislative Instruments Re-Enactment Act*<sup>7</sup> and *Contraventions Act*<sup>8</sup> issues;
- \$18.5 million for targeted measures to improve access to justice in both official languages, including funding for federal-provincial-territorial initiatives, funding for associations of French-speaking jurists, the creation of a community consultation mechanism, and the development of training tools for counsel employed with the Department of Justice.

With respect to immigration, the Action Plan provided \$9 million over five years, administered by Citizenship and Immigration Canada, which previously had no stable funding for official language minority communities. This funding was earmarked for market studies and the production of promotional material to be used abroad and to support information centres for Francophone immigrants and French correspondence courses.

---

7 Given Royal Assent in June 2002, this Act is intended to ensure the constitutionality of legislative provisions issued in English only prior to the *Official Languages Act* of 1969.

8 After the RCMP issued French-only tickets in the part of the National Capital Region located in Quebec, the Federal Court in a 2001 decision called for measures to address these shortcomings in the Act.



With respect to economic development, the Action Plan included:

- \$13 million over five years for the Franccommunautés virtuelles program, which seeks to increase online services in French that bring together Francophone and Acadian communities;
- \$7.3 million over five years from the existing budgets of Human Resources Development for internships relating to economic development, as well as \$2 million in additional funding allocated to regional development agencies;
- \$10 million over five years for pilot projects to develop technology infrastructure in order to enhance the services offered;
- \$8 million over five years to improve the information and reference services offered by Human Resources Development, Industry Canada and regional development agencies, within existing structures, including the hiring of bilingual counsellors.

As to partnership with the provinces and territories, the Action Plan included an increase in the contribution by Canadian Heritage to federal-provincial-territorial agreements for official language minority services. These agreements encourage and help provincial and territorial governments improve their services to the official language minority community.

With respect to support for community life, the Action Plan includes an additional investment of \$19 million over five years to fund projects submitted to Canadian Heritage that are likely to help communities, especially for community centres, culture and the media.

#### **D. Federal Public Service**

With planned investments of \$64.6 million over five years, the revitalization of linguistic duality in the federal public service is a key element of the *Action Plan for Official Languages*:

- \$14 million for Treasury Board investments to support initiatives by other departments and agencies, including the creation of a Regional Partnership Fund to adapt federal initiatives locally, and an Official Languages Innovation Fund to support the services offered in both official languages and a corresponding workplace. This program was cancelled after three years, reducing the total investment to about \$6 million;

- \$12 million increase to the budgets of Treasury Board's Official Languages Branch in order to develop "evaluation tools as well as measures that institutions can use in the future for self-evaluation."<sup>9</sup> All of Treasury Board's official languages responsibilities and the related budgets were transferred to the Public Service Human Resources Management Agency as of when it was created on December 12, 2003.<sup>10</sup> The purpose of the Action Plan's investments was to enable the Agency to serve "as a centre of excellence for other federal institutions."<sup>11</sup> The Agency's name was changed to the Canada Public Service Agency in April 2007.
- \$38.6 million to the Public Service Commission to increase bilingual capacity in the public service, including \$2.5 million to encourage the hiring of candidates who are already bilingual, and \$36.1 million to offer language training and foster the retention and development of language skills.<sup>12</sup> An additional \$12 million in funding was allocated to the School of Public Service from 2005-2006 to 2006-2007 to reduce waiting lists for language training, thereby increasing the Action Plan's total investment in language training to \$48.1 million.

## E. Language Industries

In an attempt to counter the fragmentation and lack of visibility of these industries, to foster the recruitment of a sufficient number of replacement workers and to support research, the Action Plan included a \$20 million investment allocated as follows:

- \$5 million for the establishment of a representative organization and to fund its coordination activities;
- \$5 million for market promotion and branding initiatives in Canada and internationally, to increase visibility for the industries and attract new talent;
- \$10 million for the establishment of a research centre on language industries.

---

9 The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. Action Plan for Official Languages, p. 57.

10 Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 2003-2004 Departmental Performance Report, section 2.1.

11 Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages, Midterm Report, p. 41.

12 Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages, Midterm Report, p. 37.

## F. Enabling Fund

The Enabling Fund, also known as the Enabling Fund for Official Language Minority Communities, replaced the Official Language Minority Communities Support Fund in March 2005, following a review of the latter's mandate. It was then included under the Action Plan for Official Languages for fiscal years 2005-2006 to 2007-2008. This fund boosts the work of the *Réseaux de développement économiques et d'employabilité* (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). This Fund received annual funding of \$12 million for the last three years of the Action Plan and was initially intended to be renewed until 2010.<sup>13</sup>

---

13 See the description of the program's objectives at:  
<http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/hrsd/cpa/publications/reports/9999-022005/page00.shtml>





## 2. OVERVIEW OF THE MAY 2007 REPORT ON THE VITALITY OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES

---

In the fall of 2006, the House of Commons Standing Committee on Official Languages undertook a wide-ranging study on the vitality of official language minority communities. A total of 39 recommendations on a wide variety of subjects were adopted.

This study on the vitality of official language minority communities had three main objectives:

- To assess the results of the *Action Plan for Official Languages*;
- To speak for the communities in making recommendations to the Government of Canada on measures to follow up on the Action Plan as of April 1, 2008, as well as on any other matter liable to promote the vitality of the communities;
- To foster closer ties with the communities so as to cultivate a productive dialogue, which will be critical for the success of the new initiatives to be launched starting in 2008.

To produce this study, the Committee travelled to the Atlantic provinces, Quebec and Ontario from November 6 to 10, 2006; and then to Western Canada from December 4 to 7, 2006. Other evidence was heard in Ottawa beginning in the spring of 2006. A total of 121 witnesses from 85 different organizations were heard.

This was a first for the Committee since its inception 26 years ago, as it had never had the opportunity to travel and meet with Anglophone and Francophone minority communities on their own ground.

The report is divided into four chapters:

- The first chapter provides the necessary information for subsequent analysis of the various themes. It includes a summary of key demographic data on the communities, a description of the constitutional and statutory framework for the official languages in Canada, a description of the Department of Canadian Heritage programs designed to fulfil the federal government's commitment to supporting community development and promoting linguistic duality, and finally, a summary of the key elements of the *Action Plan for Official Languages*.



- The next two chapters, on health services and immigration, entailed more in-depth study by the Committee, since these two topics were initially to be the subject of separate studies. The main difference between these two chapters and Chapter 4 is that they include testimony from expert witnesses and Government of Canada officials, and also provide a detailed account of the communities' perspectives.
- Chapter 4 presents the main themes other than health and immigration that were addressed during the cross-Canada tour. Eleven themes were identified: education, from early childhood to the postsecondary level; community life; infrastructure; management of transfers from the federal government to the provinces and territories; the budget cuts of September 2006, especially the cancellation of the Court Challenges Program and literacy programs; the promotion of French; the media; the arts and culture; justice; economic development; and research.

The Committee arrived at the following conclusions:

## **A. Education**

Of the initial investment of \$751.3 million over five years set out in the *Action Plan for Official Languages* starting in fiscal year 2003-2004, over half or \$381.5 million was to be allocated to education, including \$209 million for federal/provincial/territorial agreements for minority-language education, \$137 million for federal/provincial/territorial agreements for second-language instruction, and \$35.5 million for summer bursary and second-language monitor programs. This funding was in addition to that already provided under regular programs.

There has been constant progress with respect to minority-language education, namely, funding for kindergarten to Grade 12 at English-language schools in Quebec and French-language schools elsewhere in Canada, but not because of the Action Plan. The Plan's significant investment in this area was offset by a nearly equivalent decrease in investment under regular programs. Hence this progress would in essence have been achieved even without the Action Plan.

The picture is very different for second-language instruction because funding for this purpose under regular programs was maintained, in addition to that provided under the Action Plan, doubling the total amount for this component of the program between 2002-2003 and 2006-2007.

## **B. Health**

The second largest investment was for health, at \$119 million, and this was analysed in detail by the Committee. The results for networking and access to primary health care are convincing from every point of view. It is the Committee's opinion that the Government of Canada should provide strong support for the implementation of the projects identified as part of the *Préparer le terrain* initiatives. Under the training and retention of health professionals component, which received two thirds of the Action Plan's investment in this sector, the results also surpass expectations, but some matters remain unresolved, such as provincial and territorial involvement, the ambiguity of the federal government's role, and the lack of financial analysis. For these three components, the Société Santé en français, the Quebec Health and Social Services Network and the Consortium national de formation en santé have expressed great concern that the health investments might not be renewed upon the expiry of the Action Plan. For the networking and training and retention of health care professionals components, ongoing funding is provided beyond 2007-2008 through the contribution program to improve access to health services for official languages minority communities. If the amount allocated under Health Canada's Report on Plans and Priorities is indeed provided in fiscal year 2007-2008, the total expenditures under this program are expected to exceed the initial commitment by about \$3 million by the time the Action Plan expires. The Health minister, Tony Clement, has also announced that the primary care enhancement component will not be renewed in 2007-2008, after being extended for one year in 2006-2007. The \$4.5 million in funding announced in October 2007 is for the networking and training components but there is no indication whether this is new funding or to which period it applies.

## **C. Other Sectors**

In the justice sector, the \$45.5 million investment obviously has little direct impact on the daily lives of community members, but representatives of the organizations that have benefited from it have acknowledged that it is justified and effective.

In the economic development sector, the Action Plan provided \$33 million in funding, under the direction of Industry Canada. The stakeholders did not directly address this aspect of the Action Plan, and it would make an interesting topic for a separate study by the Committee. However, the creation the Enabling Fund in 2005, with an investment of \$36 million over three years in addition to the Action Plan, was viewed extremely favourably. Economic development and employability networks and CEDECs in Quebec benefited a great deal from this fund, and expressed concern that this funding might not be renewed as of 2008-2009.

The "Support for Communities" component of the Action Plan was mentioned often during the Committee's meetings. This component received funding of \$33.5 million, including \$19 million for projects that foster community vitality. The remaining \$13.5 million was allocated to the agreements through which the federal government helps the



provinces and territories improve the services they offer in the minority language. Overall, this component of the Action Plan did not produce results for community development, primarily because the expected investments did not materialize. The Community Life component of Canadian Heritage's Official Languages Support Program is the only one whose budget has been cut since 2002-2003. The investments made under the Action Plan were almost completely offset by decreased spending under the Strategic Fund and decreased spending under the regular program of federal/provincial/ territorial agreements to improve services.

Moreover, the fact that the former Canada-community agreements were not renewed was often cited as a factor preventing community organizations from planning for the medium term. Without these agreements, funding is provided to organizations on an annual basis. In 2005-2006, the total amount provided to organizations was at the 2002-2003 level, after a decrease in the two intervening years. In other words, the community organizations, which are in charge of a great many initiatives under the Action Plan, have had to manage more projects despite a net reduction in their funding.

It was very clear to the Committee members that the vitality of official language minority communities depends upon support for community organizations. These organizations are very effective in identifying and implementing positive measures that are most likely to help the federal government fulfil its commitments under the *Official Languages Act*.

Another aspect of the Support for Communities component of the Action Plan was literacy programs and child care services. Community representatives were widely critical of the thorough reorganization of these programs. Their greatest concern relates to early childhood services, which are the communities' first priority for enhancing vitality. Many witnesses indicated that early childhood services are the real key to future community development and should be the cornerstone of the renewed *Action Plan for Official Languages*.

The last component of the Action Plan that the Committee examined is immigration. Despite a modest investment of \$9 million, the Committee members were of the opinion that special efforts should be made in this sector when the Action Plan is renewed. The measures announced were received very positively, but the results were felt in Manitoba only, primarily because of the sustained role played by the provincial government. In addition, the objectives of the Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Communities, unveiled in September 2006, are seen as very sound. This Strategic Plan is however based on data that are much too fragmentary, and its targeted results are much too confused to allow for any improvement. The communities certainly welcome the \$307-million investment announced for the reception and settlement of all newcomers to Canada, but it is impossible to know at this time how much of this money will go to minority communities.

## D. Follow-up on the Action Plan

The report concludes that the *Action Plan for Official Languages* has been an asset for community vitality, but that its results have been well short of initial expectations, except in the health sector and, to a lesser degree, in justice and economic development.

Aside from these mixed results of the Action Plan, various other important aspects of community development were raised in considering the follow-up to be given to the Action Plan as of 2008-2009.

The first consideration is the renewal of the Action Plan itself. Various witnesses expressed concern that nothing had been done so far for its renewal, even though it expires. Moreover, various targets in the Plan, relating in particular to education, were based on the assumption that it would continue until 2012-2013. For these reasons, the Committee has also recommended that the Government of Canada immediately establish a high-level committee, comprising representatives from government, the communities, and the provinces and territories, to prepare the second phase of the *Action Plan for Official Languages* for inclusion in the 2008-2009 budget. The announcement of consultations headed up by former New Brunswick Premier Bernard Lord is certainly a favourable response to this Committee recommendation, but reservations were expressed by the current members of the Committee about the way the consultations were conducted.

Another consideration raised by the communities pertains to how the federal government should refocus its efforts in order to fulfil its obligation to support community development and promote linguistic duality. For Francophone communities, the key is parents' decision to enrol their children in French-language schools. It will be much easier for them to make this decision if preschool services are available, at a school-community centre for instance. This infrastructure should be supplemented by an awareness campaign targeted to Francophone parents regarding the benefits of enrolling their child in a French-language institution as the best guarantee of bilingualism, superior by far to immersion, and presenting such a decision as one that will enhance their child's career options.

For English speakers, efforts must be continued via a campaign to promote French to Anglophones, with special attention to those in Quebec who need additional support to learn French. Postsecondary institutions as well as the Office of the Commissioner of Official Languages could be called upon to join in this effort to promote linguistic duality.

For administrative reasons relating to the constitutional division of powers, it is often difficult to identify the appropriate source of funding for infrastructures that can enhance community vitality. The Committee members and the communities alike were in favour of creating an infrastructure fund in which the provinces and territories could participate.



On a related topic, it is clear that one of the best ways of monitoring the federal government's commitment to the communities would be to include a clause on linguistic communities in all agreements through which the federal government transfers money to the provincial and territorial governments.

Certain sectors that are essential to community vitality were not mentioned in the Action Plan, including the media and the arts and culture. These sectors foster and reflect community vitality. The community media were seen as a potential partner for the federal government that is underutilized. As for the arts and culture, they are directly linked to the strength of the community networks that support most of the initiatives in this sector.

Finally, the Committee's more detailed analysis of the health and immigration sectors revealed some significant gaps in the knowledge on which the Action Plan should be based. Some of these gaps have been addressed by the recent publication of Statistics Canada's post-census survey on the vitality of official language minority communities.<sup>14</sup> However, the avenues opened up by the compilation of this data must be pursued by adding a "research" component to the Action Plan.

This evaluation of the *Action Plan for Official Languages* and the consideration of follow-up measures have served to identify the primary condition for the success of its renewal, namely, encouraging a comprehensive approach to fostering community vitality. Such a broad approach would in particular include:

- active involvement of the communities, provinces, territories and the federal government in the development, implementation and evaluation phases;
- flexibility in identifying the key sectors targeted, for which the amount of funding can vary according to the priorities set by the communities.

Some important aspects of the *Action Plan for Official Languages* were not addressed in this study of community vitality. The follow-up to this report is thus designed to address this gap and to provide, in a single document, an overview of the Committee's positions on all areas covered by the initial action plan. The following section pertains to the public service, a key element of the federal government's responsibility for promoting linguistic duality; the language industry, for which the Action Plan provided a strong impetus; and finally access to justice for official-language minority communities, a key component of the vitality of these communities that was not directly addressed in the Committee's last study.

---

14 Statistics Canada, Jean-Pierre Corbeil et al. *Minorities Speak Up: Results of the Survey on the Vitality of Official-Language Minorities*, 2007.



### 3. PUBLIC SERVICE, LANGUAGE INDUSTRY AND ACCESS TO JUSTICE

---

#### A. Public Service

The statement of the objectives of the *Action Plan for Official Languages* concerning the public service reads as follows: "The federal government cannot play a leadership role if it does not lead by example. The improvements sought will address the delivery of federal services to Canadians in both official languages, participation of English — and French-speaking Canadians in the federal government, and the use of both languages in the work place."<sup>15</sup>

Three institutions are mainly responsible for achieving these objectives: the Public Service Agency of Canada, the Public Service Commission, and the Canada School of Public Service.

#### Public Service Agency

On December 12, 2003, the Prime Minister announced the creation of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada. It changed its name to the Public Service Agency of Canada in April 2007. That agency's mandate was to manage the application of the *Public Service Modernization Act*, which was passed in November 2003, "and to provide general direction and oversight to all institutions subject to the *Official Languages Act*."<sup>16</sup>

When the Agency was created, all the official languages responsibilities of the Treasury Board Secretariat, as codified in Part VIII of the *Official Languages Act*, were transferred to it. The new Agency, like the Treasury Board Secretariat before it, is responsible for the general direction and coordination of federal policies and programs relating to the implementation of provisions concerning language of service (Part IV), language of work (Part V) and the participation of English-speaking and French-speaking Canadians (Part VI) in all federal institutions other than the Senate, House of Commons and the Library of Parliament. In carrying out that mission, the Public Service Agency of Canada may:

---

15 "The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality". The *Action Plan for Official Languages*, p. 9.

16 2004-2005 Estimates, Parts I and II, *The Government Expenditure Plan and the Main Estimates*, 22-15 (177) ([http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/002\\_e.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/002_e.pdf)).

- a) establish policies, or recommend policies to the Governor in Council, to give effect to Parts IV, V and VI;
- b) recommend regulations to the Governor in Council to give effect to Parts IV, V and VI;
- c) issue directives to give effect to Parts IV, V and VI;
- d) monitor and audit federal institutions in respect of which it has responsibility for their compliance with policies, directives and regulations of Treasury Board or the Governor in Council relating to the official languages of Canada;
- e) evaluate the effectiveness and efficiency of policies and programs of federal institutions relating to the official languages of Canada;
- f) provide information to the public and to officers and employees of federal institutions relating to the policies and programs that give effect to Parts IV, V and VI; and
- g) delegate any of its powers under this section to the deputy heads or other administrative heads of other federal institutions.<sup>17</sup>

All federal institutions are subject to the official languages policies administered by the Agency. The Official Languages Policy Framework comprises four main policies which provide that all institutions are subject to the relevant sections of the *Official Languages Act*. In the past, some of these policies applied only to those institutions for which Treasury Board was the employer, excluding for instance Crown corporations, the Canadian Forces, the Royal Canadian Mounted Police, Air Canada and even Revenue Canada, who were nonetheless required to draw on those policies. A number of directives set out how these policies are to be implemented; although they are not compulsory, they serve as tools for their application.

The Agency therefore works with all federal institutions and actively offers its support in the implementation of their official languages programs. It is responsible for tabling an annual report in Parliament on the performance of official languages programs in the federal institutions concerned by its mission.

The Agency's annual budget was \$106.9 million in 2006-2007, including \$6.8 million for official languages.<sup>18</sup> That budget will be cut by 36% from its 2006-2007 level to

---

17 Part VIII, Official Languages Act.

18 Public Service Human Resources Management Agency of Canada, *Report on Plans and Priorities 2006-2007*.

\$67.4 million in 2008-2009. That reduction appears to be related to the termination of the transitional measures that followed implementation of the new *Public Service Modernization Act*. However, it was impossible to determine whether it would affect the oversight and support role that the Agency performs for federal institutions as a whole.

### **Recommendation 1**

**That the Government of Canada ensure that the cuts to the Public Service Agency's budgets do not affect its ability to support the federal institutions in their implementation of the provisions of the *Official Languages Act*.**

In September 2006, the government decided to terminate the Official Languages Innovation Program, for which the Agency was responsible, thus causing the Commissioner of Official Languages some concern. The *Action Plan for Official Languages* provided for \$14 million over five years for that program, but only three years had been funded, for a total of approximately \$6 million. The Commissioner wrote in his Annual Report 2006-2007:

While the Prime Minister and the Minister for Official Languages repeated their commitment to linguistic duality several times, the government has, in fact, directly undermined the Action Plan over the past year. By eliminating the Official Languages Innovation Fund, a key component of the Action Plan, the government has adversely affected the Plan's objectives. This Fund, as mentioned previously, financed projects aimed at improving the quality of services offered by the public service.<sup>19</sup>

Committee members acknowledge the possibility that the Action Plan's objectives may be achieved by other means, but regret the fact that the government did not provide any explanation for the cancellation of this program, the results of which had been very positive to date. Consequently, the Committee recommends:

### **Recommendation 2**

**That the government publicly state the reasons for the cancellation of the Official Languages Innovation Program in the public service.**

### **Public Service Commission**

The reorganization of the management of the public service pursuant to the passing of the *Public Service Modernization Act* in the fall of 2003 profoundly altered the Public Service Commission's mandate. The *Public Service Employment Act* was amended in the fall of 2003 further to the passing of the *Public Service Modernization Act*. The Commission's official mandate is similar, but it must now encourage the delegation of its

---

<sup>19</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2006-2007*, p. 14.



authorities to deputy heads of federal institutions. The Preamble of the new *Public Service Employment Act* states very clearly in this regard that:

authority to make appointments to and within the public service has been vested in the Public Service Commission, which can delegate this authority to deputy heads;

those to whom this appointment authority is delegated must exercise it within a framework that ensures that they are accountable for its proper use to the Commission, which in turn is accountable to Parliament;

delegation of staffing authority should be to as low a level as possible within the public service, and should afford public service managers the flexibility necessary to staff, to manage and to lead their personnel to achieve results for Canadians.<sup>20</sup>

With this reorganization, the Commission also lost its responsibility for training public servants, including language training. This component was transferred to the School of Public Service, which began operations on April 1, 2004.

Further to these changes, the various official languages roles and responsibilities of the Public Service Commission fall under two components: the first describes the Commission's statutory obligations, that is, those conferred on it by the *Public Service Employment Act*, and the second includes those delegated to it by Treasury Board or that it shares with Treasury Board.

In this regard, the Commission carries on any activity related to the *Public Service Employment Act*, thus to the staffing process. In that capacity, it:

- a) regulates the staffing of positions, including bilingual positions;<sup>21</sup>
- b) administers and updates the provisions of the *Official Languages Exclusion Order*, as necessary;
- c) establishes and updates linguistic selection standards by determining to what levels "A" (Beginner), "B" (Intermediate) and "C" (Advanced) levels correspond;<sup>22</sup>
- d) develops the language tests used to evaluate candidates' second language skills;

---

20 Public Service Employment Act, Preamble.

21 The departments are responsible for determining the language requirements of positions based on the criteria established by the Treasury Board.

22 The determination of the language levels required by positions is the responsibility of the Treasury Board, which delegates it to the departments.



- e) evaluates second-language skills, either directly or by delegation;
- f) develops and delivers training in the context of the evaluation examiners accreditation program;
- g) provides certain linguistic recourse mechanisms related to the staffing process for public service employees (linguistic review committees, appeals and investigations);
- h) verifies the use that the departments make of the statutory staffing powers that the Commission has delegated to deputy ministers, including the language aspect and the equitable participation of both language groups in the staffing process.

In the *Action Plan for Official Languages*, the government asked the Public Service Commission to favour the recruitment of candidates who are already bilingual (\$2.5 million); to provide better access to language courses early in the careers of public servants who are not already bilingual; and to intensify efforts relating to retaining and improving language skills (\$36.1 million). The last two aspects pertained directly to language training and were transferred to the School of Public Service as of April 1, 2004.

The Commission was however responsible for language training during the first fiscal year of the Action Plan.<sup>23</sup> For fiscal year 2003-2004, with investments under the Action Plan, total expenditures on language training increased to \$27 million from the \$17 million planned initially.<sup>24</sup>

For fiscal years 2004-2005, 2005-2006 and 2006-2007, the responsibility and budgets for language training were transferred to the School of Public Service. In addition to investments of \$36.1 million over five years under the Action Plan, an additional \$12 million was allocated to the School of Public Service from 2005-2006 to 2006-2007 to reduce waiting lists for language training. This additional funding was not renewed for 2007-2008.<sup>25</sup> Total expenditures for language training, including regular funding and funding under the Action Plan, increased to \$29 million in 2005-2006 and then to \$31 million in 2006-2007.<sup>26</sup>

With the redefinition of the mandate of the School of Public Service effective April 1, 2007, the school no longer offers language training directly; the departments are now responsible for it. The School will essentially serve a coordinating role. This

---

23 Public Service Commission, Departmental Performance Report 2003-2004, section 1.

24 Ibid, Table 2.

25 Canada School of Public Service, Report on Plans and Priorities 2007-2008, p. 30.

26 Canada School of Public Service, Departmental Performance Report, 2005-2006 and 2006-2007.

considerably reduced planned spending for language training for the last fiscal year of the Action Plan. For fiscal year 2007-2008, planned spending for language training fell to \$19 million from \$33.8 million in 2006-2007.<sup>27</sup> The government has not indicated how the funding for language training included in the Action Plan for fiscal year 2007-2008 will be reallocated.

The measures put in place appear to have achieved good results. Between 2002-2003 and 2006-2007, the number of non-imperative appointments fell sharply from 4,505 to 2,294. However, the proportion of public servants not meeting the language requirements of their positions at the time of appointment remained essentially unchanged at approximately 15%.

One of the most important factors in ensuring the provision of federal services in both official languages is ensuring that designated bilingual positions are in fact occupied by bilingual persons. In his Annual Report 2006-2007, the Commissioner of Official Languages expressed concern over the numerous cases of non-compliance. That finding was based on the data to March 31, 2005. The situation has completely changed since that time. In its 2006-2007 Annual Report, the Public Service Commission stated that it was "encouraged to note that in 2006-2007, organizations reduced the number of cases that do not respect the provisions of the Order when initial exemption periods have expired. There has also been a continued decrease in applications for extended exemptions for the Executive Group."<sup>28</sup> The number of non-compliant cases fell sharply from 892 in March 2005 to 320 in March 2006 and 218 in March 2007.<sup>29</sup>

The imperative staffing of designated bilingual positions still raises questions about the balance that should be struck between the hiring of candidates who are already bilingual and the need to attract Canadians from all geographic origins to the public service. Sixty-eight percent of the some 70,000 bilingual positions in the public service are located in the National Capital Region, 20% in Quebec and 4% in New Brunswick.<sup>30</sup> Bilingualism in the public service is thus mainly an asset in those three regions. The Committee invites the government to consider offering training based more on immersion than on courses that do not allow the language to be used on an everyday basis. Francophones clearly benefit more from bilingual imperative staffing actions, which may give the impression that Francophones are privileged in the federal public service. That argument must be offset, however, by the virtual non-existence of unilingual Francophone candidates for the non-imperative staffing of bilingual positions and the very small number of unilingual Francophone positions outside Quebec. The New Brunswick example is eloquent in this regard, since half of the 6,000 federal public service positions in that province are designated bilingual. The remaining 3,000 positions are unilingual Anglophone. There are

---

27 Canada School of Public Service, Report on Plans and Priorities 2006-2007.

28 Public Service Commission, *Annual Report 2006-2007*, par. 1.50.

29 Ibid, Figure 5.

30 Canada Public Service Agency, Annual Report on Official Languages 2005-06, p. 90.



only 28 unilingual Anglophone positions in New Brunswick, despite the fact that one-third of the population is Francophone. In Quebec, one-third of positions are unilingual Francophone, even though the percentage of Francophones is greater than the percentage of Anglophones in New Brunswick, and two-thirds are bilingual. There are some 110 unilingual Anglophone positions in Quebec. Approximately 7% of bilingual positions in Quebec were occupied by Anglophones, and some 60% of bilingual positions in the National Capital Region were occupied by Francophones.

It is therefore clear that the percentage of Francophones occupying bilingual positions is distinctly greater than their demographic weight. According to the Public Service Commission, two-thirds of the 4,538 imperative appointments to bilingual positions went to Francophones in 2006-2007.<sup>31</sup> Any raising of the bilingualism requirements in the public service thus constitutes an advantage for Francophones, since a greater percentage of Francophones are bilingual. Increasing the number of unilingual positions in the National Capital Region would have the effect of excluding Francophones since it is unrealistic to imagine that Francophones could work solely in French in the federal public administration in the NCR, whereas the equivalent opportunity exists for Anglophones, since virtually all Francophones working in the NCR are bilingual. The challenge is thus to attract more bilingual Anglophone candidates, which is only possible by increasing the number of bilingual Anglophones, especially outside Quebec and the NCR. The public service must set an example and carry the bilingualism torch across the country. In exchange, the Government of Canada must ensure that its federal administration, particularly in the NCR, is representative of the country's geographic diversity. The challenge is thus to maintain high bilingualism requirements in the public service while recruiting more bilingual Anglophones.

There are two ways to do this: hire Anglophones who are already bilingual and encourage Anglophone public servants to learn French. The first option involves relying on the education system, taking into account the fact that the Government of Canada has very little direct control over educational institutions. The second option consists in improving the quality of language training offered to federal employees, from the start of their careers, rather than when they reach higher positions and language requirements seem an additional burden or a de facto privilege granted to Francophones.

Committee members unanimously acknowledge the fundamental importance of the education system in promoting linguistic duality. The comments of the Commissioner of Official Languages in his appearance before the Committee reinforced the view of Committee members:

We need to increase awareness among Canadians, particularly parents, about the importance of learning a second language and of asking for stronger French programs in schools. Also, universities need to contribute by training bilingual graduates and providing options for students graduating from immersion programs. Young bilingual

---

31 Public Service Commission, *Annual Report 2006-2007*, Figure 9.

graduates need to see that there are real and numerous career opportunities that require their second official language.

... Bilingualism must be recognized as a key characteristic of leadership in the public service and a crucial element of renewal. The public service must recruit more bilingual employees and promote itself as an employer of choice for young Canadians across the country. Achieving this goal requires cooperation with the post secondary sector and it requires that we provide Canadians with fair and equitable access to quality second language training at all levels of the education system.<sup>32</sup>

Where bilingualism is genuinely considered a professional asset in the school system, it is an undeniable advantage for students, as the Edmonton example shows:

Regarding the secondary and primary levels, I would like to point out the role played by the Edmonton Public Schools school board. It is really ahead of the other school boards in Canada. It offers quality programs. One of the results of this program is that the vast majority of the students studying at the St-Jean Campus, the Francophone campus of the University of Alberta, have followed an immersion program that enabled them to acquire the skills for doing their postsecondary studies in French, as well as the confidence that they will succeed.<sup>33</sup>

The benefit of increased involvement by postsecondary institutions was reinforced by the testimony of one official from the Public Service Agency:

In terms of universities, we are the biggest employer in Canada and we hire the widest range, actually, of degrees in the country as an employer, so we have an enormous reach into the universities and colleges. I don't know of anything really formal, but I certainly know I've been on a panel myself where there has been a lot of the leaders of like the Masters of Public Administration programs, where we've just said that it would be really helpful if there were some offerings in French training as part of the programs. But in terms of anything formal, I can't comment on particular discussions that I'm aware of, beyond saying that it would make sense to be encouraging students, particularly in programs that tend to be feeders into the public service, such as public administration or the MBA.<sup>34</sup>

### **Recommendation 3**

**That the Government of Canada, as the largest employer in Canada, examine, together with provincial and territorial governments and postsecondary institutions, the best ways to encourage postsecondary educational institutions to promote bilingualism among their students, particularly in the programs which train a lot of public servants, by setting language requirements for admission to their programs or as a**

---

32 Mr. Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, Evidence, January 31, 2008, 9:10 a.m.

33 Ibid, 9:20 a.m.

34 Ms. Karen Ellis (Senior Vice-President, Workforce and Work Place Renewal, Public Service Agency of Canada), Evidence, February 5, 2008, 1010.



**condition of graduation, or by any other method they deem appropriate.**

#### **Recommendation 4**

**That the Government of Canada invite the heads of postsecondary institutions in Canada to engage in discussions with it and other interested stakeholders on how to meet the federal public service's need for qualified bilingual employees.**

#### **Recommendation 5**

**That the Government of Canada raise awareness of the language skills required in the federal public service.**

The Commissioner of Official Languages also expressed reservations about the overall coherence of the language tests for which the Public Service Commission is responsible:

I would like to make a general comment about something of concern to me. I think there is a problem we must deal with. I'm sure there are some people in the public service who can communicate in the second official language, but who do not pass their test. There are others who do pass the test, but who cannot communicate in the other language. I do not know whether it is the work place environment that causes people who've had language training not to use their second language, or whether there is a difference between the two groups, because of the nature of the test. I do know that the Public Service Commission has just changed the test public servants have to take to determine their language skills.<sup>35</sup>

Without prejudging the outcome of the introduction of this new test, the Committee recommends:

#### **Recommendation 6**

**That the Public Service Commission provide the Committee with a presentation on the changes made to the language tests, and on the problems to which those changes should provide a response.**

#### **School of Public Service**

The Government of Canada cannot rely solely on the education system to provide an adequate number of bilingual candidates from all regions of the country. That is why

---

35 Mr. Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, Evidence, January 31, 2008, 9:25 a.m.

language training must compensate for the limits of the education system. Coordination of that training is the responsibility of the School of Public Service.

The Canada School of Public Service (the School), which was established on April 1, 2004, is the result of the merger of three institutions dedicated to learning in the public service: the Canadian Centre for Management Development (1991), Training and Development Canada (1990) and Language Training Canada (1964). In 2006-2007, the School's total budget was \$113 million, \$31 million of which was allocated to maintaining the bilingual capability of the federal public service, essentially through language training.<sup>36</sup>

The limited accessibility of adequate language training is the cause of union disagreement over an excessive increase in the number of positions designated "bilingual imperative", requiring candidates to be bilingual when they are hired. The position of the Professional Institute of the Public Service of Canada is utterly clear on this point:

Until such time as the educational infrastructure of Canada supports proficiency in both languages by all students, the federal public service must continue to provide linguistic training. This training must be available as new hires enter the public service and be maintained and monitored throughout their careers.<sup>37</sup>

The School of Public Service has not been responsible for the language training of federal public servants since April 1, 2007. Every department and agency is now responsible for hiring the resources it deems appropriate to offer language training to its employees. The \$30 million that the School received every year will therefore be absorbed by each of the departments that choose to send their employees on language training. This obligation may further reduce departments' interest in language training. The Committee therefore recommends:

### **Recommendation 7**

**That the Government of Canada establish sufficient funding for language training for every federal institution so that employees required or wishing to take language training in Canada may do so, in accordance with the Policy on Official Languages for Human Resources Management of the Canada Public Service Agency.**

This decentralization of responsibilities may also make it difficult to gather information on the number of employees actually taking training, and on training outcomes based on the various learning methods and the various subcontractors. Good knowledge of outcomes based on the expenditures of each institution would also help encourage the adoption of best practices. For that reason, the Committee recommends:

---

36 Canada School of Public Service, *2006-2007 Performance Report*.

37 Professional Institute of the Public Service of Canada, Presentation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages, February 2008, p. 2.

## **Recommendation 8**

**That the School of Public Service gather specific data, on an ongoing basis, on the number of federal employees who have received language training, on the outcome of that training for employees' skills and on the cost of training for each of the departments and institutions.**

One of the main reasons advanced for subcontracting language training rather than centralizing it at the School of Public Service was the undue lengthening of the waiting list that followed the reduction in the number of non-imperative staffing actions. In other words, the waiting list grew when the government became stricter about the need for bilingual positions to be occupied by bilingual candidates.

The 2006-2007 Departmental Performance Report of the School of Public Service states: "The waiting list was reduced from more than 1,200 individuals in 2005-06 to 85 in 2006-07. This reduction is due to two factors: a moratorium imposed on the waiting list to provide a transition period towards the new model; and a training validation exercise that led to individuals being removed from the list due to a reassessment of their training requirements."

Committee members are obviously pleased with this impressive reduction in the waiting list, but would like to learn more about its actual causes. Knowing that demand for language training varied between 50 and 100 a month from 2002-2003 until the moratorium,<sup>38</sup> the Committee therefore recommends:

## **Recommendation 9**

**That the Government of Canada inform the Committee of the number of persons who were unable to receive language training as a result of the moratorium designed to allow the transition to the new service delivery model.**

## **Recommendation 10**

**That the Government of Canada inform the Committee of the number of persons who were removed from the waiting list for language training as a result of the training validation exercise, and of the reasons for their removal.**

---

38 Ms. Donna Achimov (Vice-President, Individual Learning, Canada School of Public Service), Evidence, February 5, 2008, 9:15 a.m.



The public service unions have expressed their concern about the decentralization of training responsibilities:

You may have noticed that, here in this region in particular, private language schools, which we don't think are of the same quality, are spreading like wildfire. We can't be assured of the same quality as that previously offered by the School of Public Service."<sup>39</sup>

Suppliers appear to be making efforts, but it is impossible to assess the results of those efforts for the moment. However, promising initiatives were mentioned:

We're sitting down at the table together to find a supply method that would work for the public service, which is represented by the School and which also works for the private schools, to enable them to have a way of taking part in this need and also to have a way to validate the quality offered by the schools.<sup>40</sup>

### **Recommendation 11**

**That the School of Public Service establish an evaluation system to ensure the quality of subcontractors providing language training to employees of the federal public service.**

It appears that the best way to achieve these results would be, where possible, to replace two or three hours of training a week with an immersion program of several weeks in length similar to those offered by postsecondary institutions in the summer.

### **Recommendation 12**

**That the Canada Public Service Agency promote language training methods recognized as offering the best chances of success, particularly immersion over a number of weeks in an environment in Canada where the language learned is the majority language.**

## **B. Language Industry**

The *Action Plan for Official Languages* provided for a \$20 million budget over five years to support the Canadian language industry:

- \$10 million to fund the establishment and operation of the Research Centre for Language Technologies (RCLT);

---

39 Mr. Ed Cashman (Regional Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada), Evidence, February 7, 2008, 9:55 a.m.

40 Mr. Alain Chamsi (Chairman of the Board of Directors, Language Industry Association), Evidence, February 7, 2008, 10:50 a.m.



- \$9.3 million from Economic Development Canada and an additional \$5 million granted by the MDERR (Government of Quebec) were used to fund the construction of a new building on the campus of the Université du Québec en Outaouais (UQO). Since 2006, that building has housed the UQO Linguistics Department, the RCLT, the technolinguistic service of the Translation Bureau, AILIA and language industry start-up businesses. The purpose of this project is to establish a unique growth and expertise centre for the language industry;
- \$5 million to Industry Canada over a five-year period to promote the Canadian language industry in and outside Canada;
- \$2 million invested over a five-year period to fund the Language Industry Program (LIP). Direct funding will be granted to language industry businesses to assist them in their marketing and development projects;
- \$3 million paid over a five-year period to fund the Language Industry Association (AILIA). AILIA must be able to finance itself by the end of 2007-2008 fiscal year.

Committee members were convinced of the value of the initiatives presented by language industry representatives. However, the results of the 2006 formative evaluation leave some doubt as to whether support for this industry should be included in the Action Plan, since demand for linguistic products and services has not risen as anticipated when the Action Plan was launched:

However, the review team notes that the relationship between the LII and the Action Plan for Official Languages needs to be redefined. At first, the relevance of the LII as an element of the Plan was based in part on expectations of an increase in national demand for language products and services in the four sectors of the industry. The evaluation has shown that there is no formal data to support the Action Plan's effect on this demand. The review team also notes that the Initiative puts greater emphasis on the idea of multilingualism than on bilingualism, a central element of the Action Plan that includes development of the official language minority communities. Therefore the relevance of the LII in terms of the Action Plan could be affected.<sup>41</sup>

The investments the Committee would like to see in the renewal of the Action Plan will have to be more clearly in keeping with the plan's objectives, in particular the promotion of bilingualism in the public service, and should not serve solely to support the expansion of a promising industry.

---

41 Industry Canada, Formative Evaluation of the Language Industry Initiative, Final Report, May 2006, p. ii.

In addition, \$3 million in grants over five years from Industry Canada were to enable the Language Industry Association to become self-sufficient after the Action Plan expired. This \$600,000 a year represented virtually the entire budget of the organization in 2004-2005, and, excluding a non-recurring grant from Human Resources Development Canada, the situation was the same in 2006-2007. It would therefore be surprising if the association were able to achieve self-sufficiency without multi-year support from the federal government.

Regarding the Action Plan's investments that provided for the creation of the Language Technologies Research Centre (LTRC), the Rector of the Université du Québec en Outaouais recalled that:

The research centre is bound to become a world leader in the establishment of language technology R&D standards. Since its inception, however, the LTRC has not had the necessary funding to ensure its full emergence. (...) I think \$6 million a year would be one factor that would enable Canada to have the necessary strike force in research and development at the LTRC. Obviously, it is also extremely important that funding for the Language Industry Association be renewed, because it is these industries, those currently emerging that take the research centre's achievements and market them for Canada's benefit.<sup>42</sup>

The Committee therefore recommends:

### **Recommendation 13**

**That the Government of Canada increase its financial support to the language industries in the the renewal of the Action Plan for Official Languages.**

## **C. Access to Justice**

A representative of the Department of Justice informed Committee members of the constructive achievements of the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund. That fund derived considerable benefit from the \$18.5 million invested over five years under the *Action Plan for Official Languages*. A detailed evaluation of the Fund's results was published in May 2007, and Committee members would very much like to support its recommendations. The main findings of the evaluation were as follows:

Overall, activities funded by the Support Fund have contributed to improving access to justice services in both official languages by increasing the capacity of actors in the justice system to offer those services. The Support Fund has enabled associations of French-speaking jurists to carry out their mandate more effectively, contributed to the

---

42 Jean Vaillancourt (Rector, Université du Québec en Outaouais), Evidence, February 7, 2008, 9:40 and 9:55 am.

development of jurilinguistic tools and to professional development for legal professionals, and brought together a variety of stakeholders so that they could coordinate their efforts. As well, the leading stakeholders have been made aware of the needs that exist in relation to access to justice and have become involved in identifying and implementing activities in that regard.

However, because the Support Fund is limited to criminal law and matters under federal jurisdiction, many needs associated with access to justice in both official languages, such as those relating to family law, have still not been addressed. As well, the needs that are identified and that are dealt with by the Support Fund are ongoing and should be pursued. Furthermore, given the low visibility of the Support Fund in the Anglophone community in Quebec, the Support Fund's capacity to improve access to justice services in English for that community is limited.<sup>43</sup>

Although there are improvements that could be made to the Support Fund, it does not seem that there are any alternatives that would be more effective and would cost less. The Support Fund is an effective and appropriate mechanism for meeting the needs identified.<sup>44</sup>

Adopting the findings of that evaluation, the Committee recommends:

#### **Recommendation 14**

**That the Government of Canada acknowledge the positive results of the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund and grant it long-term support when the *Action Plan for Official Languages* is renewed.**

#### **Recommendation 15**

**That the Department of Justice promote greater involvement by Quebec's Anglophone community in measures designed to ensure better access to justice for the minority language communities.**

---

43 Department of Justice, Access to Justice in Both Official Languages Support Fund Evaluation, Final Report, May 2007, pp. 41-42.

44 Ibid, p. 43.

## **Recommendation 16**

**That the Department of Justice consider the appropriateness of expanding the scope of the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund to other areas of shared jurisdiction.**



## CONCLUSION

---

It remains generally very difficult to evaluate the actual impact of measures designed to improve the situation of the official languages in the public service. People readily mention momentum, awareness, a willingness to do things better or, on the other hand, exhaustion, a lack of coordination and so on. These are essentially subjective impressions, which may be entirely well founded and real, but which cannot replace a thorough evaluation comparing the situation at the time the Action Plan was introduced with what it will be at the time it expires, and how investments have contributed or not to achieving the desired results. The same observation was made in the May 2007 report regarding education and immigration measures. The Committee is of the view that a full evaluation of the Action Plan's impact is an essential condition for the success of the initiatives the government intends to bring forward for the Plan's renewal.

### **Recommendation 17**

**That the Government of Canada conduct a full and independent evaluation of the results achieved by each of the measures implemented under the *Action Plan for Official Languages*.**



# **LIST OF RECOMMENDATIONS**

---

## **Recommendation 1**

**That the Government of Canada ensure that the cuts to the Public Service Agency's budgets do not affect its ability to support the federal institutions in their implementation of the provisions of the *Official Languages Act*.**

## **Recommendation 2**

**That the government publicly state the reasons for the cancellation of the Official Languages Innovation Program in the public service.**

## **Recommendation 3**

**That the Government of Canada, as the largest employer in Canada, examine, together with provincial and territorial governments and postsecondary institutions, the best ways to encourage postsecondary educational institutions to promote bilingualism among their students, particularly in the programs which train a lot of public servants, by setting language requirements for admission to their programs or as a condition of graduation, or by any other method they deem appropriate.**

## **Recommendation 4**

**That the Government of Canada invite the heads of postsecondary institutions in Canada to engage in discussions with it and other interested stakeholders on how to meet the federal public service's need for qualified bilingual employees.**

## **Recommendation 5**

**That the Government of Canada raise awareness of the language skills required in the federal public service.**



#### **Recommendation 6**

**That the Public Service Commission provide the Committee with a presentation on the changes made to the language tests, and on the problems to which those changes should provide a response.**

#### **Recommendation 7**

**That the Government of Canada establish sufficient funding for language training for every federal institution so that employees required or wishing to take language training in Canada may do so, in accordance with the Policy on Official Languages for Human Resources Management of the Canada Public Service Agency.**

#### **Recommendation 8**

**That the School of Public Service gather specific data, on an ongoing basis, on the number of federal employees who have received language training, on the outcome of that training for employees' skills and on the cost of training for each of the departments and institutions.**

#### **Recommendation 9**

**That the Government of Canada inform the Committee of the number of persons who were unable to receive language training as a result of the moratorium designed to allow the transition to the new service delivery model.**

#### **Recommendation 10**

**That the Government of Canada inform the Committee of the number of persons who were removed from the waiting list for language training as a result of the training validation exercise, and of the reasons for their removal.**

#### **Recommendation 11**

**That the School of Public Service establish an evaluation system to ensure the quality of subcontractors providing language training to employees of the federal public service.**

## **Recommendation 12**

**That the Canada Public Service Agency promote language training methods recognized as offering the best chances of success, particularly immersion over a number of weeks in an environment in Canada where the language learned is the majority language.**

## **Recommendation 13**

**That the Government of Canada increase its financial support to the language industries in the the renewal of the *Action Plan for Official Languages*.**

## **Recommendation 14**

**That the Government of Canada acknowledge the positive results of the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund and grant it long-term support when the *Action Plan for Official Languages* is renewed.**

## **Recommendation 15**

**That the Department of Justice promote greater involvement by Quebec's Anglophone community in measures designed to ensure better access to justice for the minority language communities.**

## **Recommendation 16**

**That the Department of Justice consider the appropriateness of expanding the scope of the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund to other areas of shared jurisdiction.**

## **Recommendation 17**

**That the Government of Canada conduct a full and independent evaluation of the results achieved by each of the measures implemented under the *Action Plan for Official Languages*.**





# APPENDIX A

## LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Canada Public Service Agency</b> Kelly Collins, Director General, Research, Strategic Planning and Policy Development Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal	2008/02/05	12
<b>Canada School of Public Service</b> Donna Achimov, Vice-President, Individual Learning Sylvain Dufour, Director General, Language Training Center	2008/02/05	12
<b>Department of Canadian Heritage</b> Hubert Lussier, Director General, Official Languages Support Programs Bruce Manion, Assistant Deputy Minister, Planning and Corporate Affairs Jérôme Moisan, Senior Director, Official Languages Secretariat	2008/01/29	10
<b>Department of Justice</b> Andrée Duchesne, Senior Counsel and Manager, Francophonie, Justice in Official Languages and Legal Dualism	2008/02/05	12
<b>Language Industry Association</b> Alain Chamsi, Chairman of the Board of Directors Gonzalo Peralta, President	2008/02/07	13
<b>Office of the Commissioner of Official Languages</b> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages Dominique Lemieux, Director General, Compliance Assurance Branch Catherine Scott, Director General, Policy and Communications Branch Johane Tremblay, Director, Legal Affairs Branch	2008/01/31	11
<b>Professional Institute of the Public Service of Canada</b> Michèle Demers, President	2008/02/07	13
<b>Public Service Alliance of Canada</b> Ed Cashman, Regional Executive Vice-President Andrée Côté, Womens' and Human Rights Officer	2008/02/07	13

# APPENDIX A

## LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Public Service Commission of Canada</b> Henry Edwards, Director, Research and Development, Personnel Psychology Centre, Staffing and Assessment Services Branch Donald Lemaire, Vice-President, Staffing and Assessment Services Branch Edward Poznanski, Director General, Delegation, Policy Branch	2008/02/12	14
<b>Université du Québec en Outaouais</b> Jean Vaillancourt, Rector	2008/02/07	13

## **APPENDIX B LIST OF BRIEFS**

---

### **Organizations**

---

**Canada School of Public Service**

**Department of Canadian Heritage**

**Language Industry Association**

**Professional Institute of the Public Service of Canada**

**Public Service Commission of Canada**





## MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos.10 to 14 and 16 to 19) is tabled.

Respectfully submitted,

Steven Blaney, MP  
Chair





## **Supplementary Opinion**

### **Bloc Québécois**

First and foremost, the Bloc Québécois wants to thank all the witnesses who appeared before the Committee on Official Languages, both while it was on tour and at the hearings held in Ottawa.

Generally speaking, the Bloc Québécois supports the objectives of the present report and applauds the concern of all parliamentarians for the future of official-language minority communities in Canada, especially the French-language minority communities.

The situation of the anglophone minority in Quebec cannot and must not be compared to that of Canada's francophone communities, which face the danger of assimilation and where the use of French in the home has been eroding for years. Furthermore, Quebec's anglophone minority has become almost as large as all the francophone communities in Canada put together.

The challenges faced by these two communities are so completely different that it would be wrongheaded to formulate recommendations that try to ignore these differences. Among other things, Quebec's anglophone community can count on a complete educational network, including three universities; a network of health and social service institutions dedicated to them; and a wide choice of English-language television channels. Francophones in English Canada enjoy no such advantages. Indeed in our opinion the passing of Bill 101 in Quebec led to a special sensitivity there about the treatment of Quebec's linguistic minority. It was agreed that the public language was French but that the rights of the anglophone minority would be respected and protected. Canada's francophone communities face far more daunting challenges.

### **The lessons of the last census**

The data from the last census are especially revealing in this regard. In Canada's provinces, not including Quebec, the number of people claiming French as the language of use in the home is much lower than the number of people claiming French as their mother tongue. This discrepancy results from language transfers by francophones who use English in the home rather than French, as well as from the lukewarm appeal that French makes to immigrants.

According to the 2006 Census, 4.1% of the population outside Quebec has French as its mother tongue, a drop from 2001 (4.4%). This is a trend that has been continuing for over 50 years. There are 975,000 francophones in English Canada, compared with 980,000 in 2001, a decrease that is in the main the result of migration in and out of Quebec. The proportion of people who tend to use French most in the home also fell, dropping from 2.7% in 2001 to 2.5% in 2006. The number of people who speak French

most often at home is lower than the number with French as a mother tongue by almost 400,000.

These observations contrast with the vitality of the anglophone community in Quebec. They illustrate what the Bloc Québécois has been arguing for a long time: a genuine Action Plan for Official Languages must focus strictly on helping the francophone minority communities.

## **Respect for the *Charte de la langue française***

It is impossible to work actively to enhance the place of French in Canada without also reaffirming the place of French in Quebec. The Bloc Québécois considers that the government must withdraw from the area of language policy in Quebec, by undertaking to respect the *Charte de la langue française*; hence Bill C-482. Quebec has effective and progressive legislation on language that the rest of Canada does not seem to understand, as philosopher Charles Taylor pointed out some years ago:

[TRANSLATION]

Quebec has a feeling of national identity that is very strong but also very disconcerting for most North American anglophones: a feeling of national identity tied to a national language, and what is more a threatened language. Because of this threat, preserving their language will always be one of the main goals of francophone Canadians. This means that a great deal of importance will always be placed on language as a means of expression in all the activities that define a modern civilization: politics, technology, the arts, economic management, means of communication, and so forth.

In the rest of Canada, language does not play this role, and people find it odd that there is so much discussion and legislation about it in Quebec. Because English is now practically the dominant global language, it is hard for those who speak it to understand the feelings of those who see their own language threatened. Instead of considering their language as an indispensable vehicle for self-expression and realization, anglophone North Americans see it simply as a way to communicate. This attitude is reinforced by the fact that English Canada and the United States are societies built on immigration, which have welcomed and integrated into the dominant culture a host of immigrants with very different cultures and languages.<sup>1</sup>

The Bloc Québécois considers that Quebec's approach is doing more to strengthen French on Canadian territory than any federal Action Plan for Official Languages. In the

---

<sup>1</sup> *Le Québec. Quel Québec ? Dialogues avec Charles Taylor, Claude Ryan et quelques autres sur le libéralisme et le nationalisme québécois.* (2001)

circumstances, the Bloc Québécois intends at every opportunity to go on recalling two simple and fundamental principles:

The anglophone community in Quebec is not threatened, and the *Charte de la langue française* gives it adequate protection.

The Action Plan on Official Languages must not clash with Quebec's language policy.

We will thus take every opportunity that this Committee affords to reiterate our demand that the federal government and its Crown corporations comply with the *Charte de la langue française* on Quebec territory.



La communauté anglophone québécoise n'est pas en péril au Québec et la Charte de la langue française la protège adéquatement.  
Le Plan d'action sur les langues officielles ne doit pas être en contradiction avec la politique linguistique québécoise.

Nous profiterons donc de toutes les occasions que nous offre ce comité pour réitérer notre demande de voir le gouvernement fédéral et ses Sociétés respecter sur le territoire québécois la Charte de la langue française.

de personnes qui parlent le français le plus souvent au foyer est inférieur de près de 400 000 à la population de langue maternelle française.

Ces constatations contrastent avec la vitalité de la communauté anglophone du Québec. Elles illustrent ce que le Bloc Québécois argue depuis longtemps : un réel Plan d'action pour les langues officielles doit se faire strictement en fonction des communautés francophones en situation minoritaire.

## Respect de la Charte de la langue française

Il est impossible de travailler activement à rehausser la place du français au Canada sans contribuer à raffermir la place du français au Québec. Du coup, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement doit se désengager de la politique linguistique québécoise en respectant la Charte de la langue française, d'où le projet de loi C-482. Le Québec a d'ailleurs une législation efficace et progressive sur cette question que le reste du Canada ne semble pas comprendre, comme le soulignait il y a quelques années le philosophe Charles Taylor.

« Le Québec a un sentiment d'identité nationale très fort mais très déconcertant pour la plupart des anglophones nord-américains : un sentiment d'identité nationale relié à une langue nationale et, qui plus est, une langue menacée. En raison de cette menace, la préservation de cette langue sera toujours l'un des objectifs principaux des Canadiens francophones. Ce qui veut dire qu'on attachera toujours de l'importance à la langue comme moyen d'expression de toutes les activités qui définissent la civilisation moderne : la politique, la technologie, l'art, la gestion de l'économie, les moyens de communication, etc.

« Dans le reste du Canada, la langue ne joue pas ce rôle et on trouve étrange qu'on discute et légifère tant à son sujet, comme on le fait au Québec. L'anglais étant pratiquement aujourd'hui la langue prépondérante dans le monde, il est difficile pour ceux qui le parlent de comprendre les sentiments de quelqu'un qui voit sa langue menacée. Au lieu de considérer leur langue comme une source indispensable d'expression et de réalisation de soi, les Nord-Américains anglophones ne voient en elle qu'un simple moyen de communication. Cette attitude est renforcée par le fait que le Canada anglais et les États-Unis sont des sociétés d'immigration, qui ont reçu et intégré au sein de la culture dominante une foule d'immigrants de cultures et de langues très différentes. »<sup>1</sup>

Le Bloc Québécois croit que la façon de faire québécoise contribue davantage en renforcement du français sur le territoire canadien que tout Plan d'action sur les langues officielles fédéral. Dans ce contexte, le Bloc Québécois entend rappeler en toute occasion deux principes simples et fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Le Québec. Quel Québec ? Dialogues avec Charles Taylor, Claude Ryan et quelques autres sur le libéralisme et le nationalisme québécois. (2001)

## Opinion complémentaire Bloc Québécois

Avant toute chose, le Bloc Québécois tient à remercier l'ensemble des témoins qui se sont présentés devant le Comité des langues officielles tant lors de la tournée que lors des audiences tenues à Ottawa.

Le Bloc Québécois appuie de façon générale les objectifs visés par le présent rapport et salue la préoccupation de l'ensemble des parlementaires quant à l'avenir des communautés de langue officielle minoritaire, en particulier de langue française, au Canada.

La situation de la minorité anglophone au Québec ne peut -et ne doit pas- être comparée à celle des communautés francophones canadiennes qui font face aux dangers de l'assimilation et dont la langue d'usage est mise en péril au fil des ans. On peut d'ailleurs constater que la minorité anglophone du Québec est devenue presque aussi importante que l'ensemble des communautés francophones à l'échelle du Canada.

Les défis auxquels font face ces deux communautés sont tellement différents qu'il devient erroné d'élaborer des recommandations qui feraient fi de ces différences. En outre, la communauté anglophone du Québec compte sur un réseau scolaire complet incluant trois universités, un réseau d'établissements de santé et services sociaux à part entière, un très grand choix de canaux de télévision anglophones alors que tel n'est pas le cas pour les francophones dans le Canada anglais. De fait, selon nous, l'adoption de la loi 101 au Québec a amené une sensibilité particulière quant au traitement de la minorité linguistique au Québec. Il est ainsi entendu que la langue publique est le français mais que les droits de la minorité anglophone seront respectés et protégés. Les communautés francophones ont des défis autrement plus importants.

### Les leçons du dernier recensement

À cet égard, les données du dernier recensement sont particulièrement révélatrices. Dans l'ensemble des provinces, à l'exception du Québec, le nombre de personnes ayant le français comme langue d'usage à la maison est plus faible que celui ayant le français comme langue maternelle. Cet écart résulte des transferts linguistiques des francophones qui utilisent l'anglais au foyer plutôt que le français ainsi que de la faible attraction du français sur les immigrants.

Selon le Recensement de 2006, 4,1 % de la population a le français comme langue maternelle à l'extérieur du Québec, proportion en baisse par rapport à celle observée en 2001 (4,4 %). Il s'agit là d'une tendance qui se poursuit depuis plus de cinquante ans. L'effectif des francophones s'élève à 975 000 personnes, comparativement à 980 000 en 2001, une baisse attribuable, pour l'essentiel, aux échanges migratoires avec le Québec. Quant aux personnes qui font un usage prépondérant du français à la maison, leur part relative était également à la baisse, passant de 2,7 % en 2001 à 2,5 % en 2006. Le nombre





# PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 10 à 14 et 16 à 19) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Steven Blaney, député



## ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

---

### Organisations

---

Association de l'industrie de la langue

Commission de la fonction publique du Canada

École de la fonction publique du Canada

Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Ministère du Patrimoine canadien

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère de la Justice 2008/02/05 12

Andrée Duchesne, avocate-conseil et gestionnaire,  
Francophonie, Justice en langues officielles et Dualisme  
juridique

Ministère du Patrimoine canadien 2008/01/29 10

Hubert Lussier, directeur général,  
Programmes d'appui aux langues officielles  
Bruce Manion, sous-ministre adjoint,  
Planification et affaires ministérielles  
Jérôme Moisan, directeur principal,  
Secrétariat des langues officielles

Université du Québec en Outaouais 2008/02/07 13

Jean Vaillancourt, recteur



# ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Agence de la fonction publique du Canada</b> Kelly Collins, directeur générale, Recherche, planification stratégique et développement de politiques Karen Ellis, vice-présidente principale, Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail Ed Cashman, vice-président exécutif régional Andrée Côté, agente aux programmes des femmes et aux droits de la personne	2008/02/05	12
<b>Alliance de la Fonction publique du Canada</b> Ed Cashman, vice-président exécutif régional Andrée Côté, agente aux programmes des femmes et aux droits de la personne	2008/02/07	13
<b>Association de l'industrie de la langue</b> Alain Chamsi, président du conseil d'administration Gonzalo Peralta, président	2008/02/07	13
<b>Commissariat aux langues officielles</b> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles Dominique Lemieux, directrice générale, Direction générale de l'assurance de la conformité Catherine Scott, directrice générale, Direction générale des politiques et des communications Johane Tremblay, directrice, Direction générale des affaires juridiques	2008/01/31	11
<b>Commission de la fonction publique du Canada</b> Henry Edwards, directeur, Recherche et développement, Centre de psychologie du personnel, Direction générale des services de dotation et d'évaluation Donald Lemaire, vice-président, Direction générale des services de dotation et d'évaluation Edward Poznanski, directeur général, Délégation, Direction générale des politiques	2008/02/12	14
<b>École de la fonction publique du Canada</b> Donna Achimov, vice-présidente, Apprentissage individuel Sylvain Dufour, directeur général, Centre de formation linguistique	2008/02/05	12
<b>Institut professionnel de la fonction publique du Canada</b> Michèle Demers, présidente	2008/02/07	13

#### Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada procède à une évaluation complète et indépendante des résultats obtenus par chacune des mesures mises en œuvre dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*.

#### Recommandation 11

Que l'École de la fonction publique mette en place un système d'évaluation visant à assurer la qualité des sous-traitants offrant la formation linguistique aux employés de la fonction publique fédérale.

#### Recommandation 12

Que l'Agence de la fonction publique fasse la promotion des méthodes de formation linguistique reconnues comme offrant les meilleures chances de réussite, notamment l'immersion pendant plusieurs semaines dans un milieu au Canada où la langue apprise est en situation majoritaire.

#### Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada bonifie son appui financier aux industries de la langue dans le cadre du renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*.

#### Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les résultats positifs du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles et lui accorde son soutien à long terme lors du renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*.

#### Recommandation 15

Que le ministère de la Justice favorise une plus grande implication de la communauté anglophone du Québec dans les mesures visant à assurer un meilleur accès à la justice pour les communautés linguistiques en situation minoritaire.

#### Recommandation 16

Que le ministère de la Justice envisage la pertinence d'élargir la portée du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles à d'autres domaines de compétence partagée.

#### Recommandation 6

Que la Commission de la fonction publique fournisse au Comité une présentation sur les changements apportés aux tests linguistiques, ainsi que sur les problèmes auxquels ces changements devraient apporter une réponse.

#### Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada constitue un fonds adéquat pour la formation linguistique pour chacune des institutions fédérales afin que les employés qui le doivent ou le désirent puissent suivre une formation linguistique offerte au Canada, le tout conformément à la Politique sur les langues officielles pour la gestion des ressources humaines de l'Agence de la fonction publique du Canada.

#### Recommandation 8

Que l'École de la fonction publique recueille de manière permanente des données précises sur le nombre d'employés fédéraux ayant reçu une formation linguistique, sur le résultat de cette formation sur les compétences des employés, et sur les coûts engendrés par la formation pour chacun des ministères et institutions.

#### Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada fasse connaître au Comité le nombre de personnes qui n'ont pas pu recevoir de formation linguistique en raison du moratoire visant à permettre la transition vers le nouveau modèle de prestation des services.

#### Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada fasse connaître au Comité le nombre de personnes qui ont été éliminées de la liste d'attente pour la formation linguistique en raison de l'exercice de validation de la formation, ainsi que les motifs de cette élimination.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada s'assure que les réductions des budgets de l'Agence de la fonction publique n'affectent pas sa capacité à soutenir les institutions fédérales dans leur mise en œuvre des dispositions de la Loi sur les langues officielles.

### Recommandation 2

Que le gouvernement fasse connaître publiquement les raisons de l'abolition en septembre 2006 du Programme d'innovation pour les langues officielles dans la fonction publique.

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, en tant que plus important employeur au Canada, examine, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et les institutions postsecondaires, les meilleurs moyens d'encourager les institutions d'enseignement postsecondaire à favoriser le bilinguisme de leurs étudiants, en particulier pour les programmes formant un grand nombre de fonctionnaires, par l'imposition d'exigences linguistiques soit pour l'admission à leurs programmes soit comme condition de l'obtention du diplôme, ou par toute autre méthode qu'elles jugeront appropriée.

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada convie la haute direction des institutions d'enseignement postsecondaire canadiennes à entreprendre des discussions avec lui et avec les autres acteurs pertinents, sur les moyens de mieux combler les besoins de la fonction publique fédérale en personnel bilingue qualifié.

### Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada fasse mieux connaître les compétences linguistiques recherchées au sein de l'administration publique fédérale.



---

## CONCLUSION

De manière générale, il demeure très difficile d'évaluer les retombées réelles des mesures visant à améliorer la situation des langues officielles dans la fonction publique. On parle volontiers d'un élan, d'une prise de conscience, d'une volonté de mieux faire les choses, ou à l'inverse d'un essoufflement, d'un manque de coordination, etc. Ce sont là essentiellement des impressions subjectives, qui peuvent être tout à fait fondées et réelles, mais qui ne peuvent pas remplacer une évaluation minutieuse qui compare ce qu'était la situation au moment du lancement du Plan d'action à ce qu'elle est devenue à son échéance, et comment les investissements ont contribué ou non à l'atteinte des résultats visés. Le même constat avait été fait dans le rapport de mai 2007 pour les mesures en éducation et en immigration. Une évaluation complète des retombées du Plan d'action constitue donc, de l'avis du Comité, une condition essentielle à la réussite des initiatives que le gouvernement entend mettre de l'avant pour le renouvellement du Plan d'action.

### Recommandation 17

**Que le gouvernement du Canada procède à une évaluation complète et indépendante des résultats obtenus par chacune des mesures mises en œuvre dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*.**





#### Recommandation 15

Que le ministère de la Justice favorise une plus grande implication de la communauté anglophone du Québec dans les mesures visant à assurer un meilleur accès à la justice pour les communautés linguistiques en situation minoritaire.

#### Recommandation 16

Que le ministère de la Justice envisage la pertinence d'élargir la portée du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles à d'autres domaines de compétence partagée.

Une représentante du ministère de la Justice a fait part aux membres du Comité des réalisations constructives du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Ce fonds a grandement bénéficié des 18,5 millions de dollars sur cinq ans investis dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*. Une évaluation minutieuse des résultats du fonds a été publiée en mai 2007, et les membres du Comité souhaitent vivement en appuyer les recommandations. Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

Dans l'ensemble, les activités financées par le Fonds d'appui ont contribué à accroître l'accès à des services de justice dans les deux langues officielles, dans la mesure où elles ont permis d'accroître la capacité des intervenants dans le domaine de la justice à offrir ces services. Le Fonds d'appui a permis aux associations de juristes d'expression française de mieux remplir leur mandat, a contribué au développement d'outils juridiques et à la formation des juristes, et a permis de rassembler divers intervenants pour que ceux-ci puissent concentrer leurs efforts. De plus, les principaux intervenants sont sensibilisés aux besoins en matière d'accès à la justice et sont engagés dans l'identification et la mise en œuvre de pistes d'action.

Toutefois, puisque le Fonds d'appui se limite au domaine du droit pénal et aux questions de compétence fédérale, de nombreux besoins liés à l'accès à la justice dans les deux langues officielles n'ont toujours pas été abordés, par exemple en droit de la famille. De plus, les besoins identifiés, et traités par le Fonds d'appui, sont continus et doivent être poursuivis. Enfin, compte tenu de la faible visibilité du Fonds d'appui au sein de la communauté anglophone du Québec, la capacité du Fonds d'appui à accroître l'accès à des services de justice en anglais pour cette communauté est limitée<sup>43</sup>.

Bien que certaines améliorations puissent être apportées au Fonds d'appui, il ne semble pas y avoir de solutions de rechange qui seraient plus efficaces et moins coûteuses. Le Fonds d'appui est un mécanisme efficace et approprié pour répondre aux besoins identifiés<sup>44</sup>.

Faisant siens les constats de cette évaluation, le Comité recommande :

#### Recommandation 14

**Que le gouvernement du Canada reconnaisse les résultats positifs du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles et lui accorde son soutien à long terme lors du renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*.**

43 Ministère de la Justice, Rapport final d'évaluation du Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles, mai 2007, p. 46.

44 *Ibid.*, p. 47.

du Plan d'action qui inclut le développement des communautés de langue officielle minoritaire. En conséquence, la pertinence de l'ILL dans le contexte du Plan d'action pourrait en être affectée<sup>41</sup>.

Les investissements que le Comité souhaite voir se concrétiser lors du renouvellement du Plan d'action devront donc s'harmoniser plus clairement avec les objectifs de ce plan, en particulier la promotion du bilinguisme dans la fonction publique, et ne pas seulement servir à soutenir l'expansion d'une industrie prometteuse.

Par ailleurs, les subventions de 3 millions de dollars sur cinq ans de la part d'Industrie Canada devaient permettre à l'Association de l'industrie de la langue de devenir autosuffisante après la période de validité du Plan d'action. Ce montant de 600 000 \$ par année représentait la quasi-totalité du budget de l'organisation en 2004-2005, et, si on exclut une subvention non récurrente de Développement des ressources humaines Canada, la situation était la même en 2006-2007. Il serait donc surprenant que l'association soit en mesure d'atteindre l'autosuffisance sans un soutien pluriannuel de la part du gouvernement fédéral.

En ce qui concerne les investissements du Plan d'action qui ont permis la création du Centre de recherche en technologies langagières (CRTL), le recteur de l'Université du Québec en Outaouais a rappelé ceci :

Le centre de recherche est appelé à devenir chef de file mondial dans l'établissement des normes de recherche et développement en matière de technologie langagière. Cependant, depuis sa création, le CRTL ne dispose pas des sommes nécessaires afin d'assurer sa pleine émergence. (...) Selon moi, une somme de 6 millions de dollars annuellement serait un élément qui permettrait au Canada, en termes de recherche et de développement au CRTL, d'avoir la force de frappe nécessaire. Évidemment, le renouvellement du financement de l'Association de l'industrie de la langue est aussi extrêmement important, parce que ce sont ces industries, actuellement en émergence, qui prennent les réalisations du centre de recherche et les mettent en marché, au profit du Canada.<sup>42</sup>

Le Comité recommande donc :

### Recommandation 13

**Que le gouvernement du Canada bonifie son appui financier aux industries de la langue dans le cadre du renouvellement du Plan d'action pour les langues officielles.**

---

41 Industrie Canada, Évaluation formative de l'Initiative de l'industrie de la langue, Rapport final, mai 2006, p. ii.

42 M. Jean Vaillancourt (recteur, Université du Québec en Outaouais), Témoignages, 7 février 2008, 9h40 et 9h55.



## B. Industrie de la langue

Le *Plan d'action pour les langues officielles* prévoyait un budget de 20 millions de dollars sur une période de cinq ans pour soutenir l'industrie canadienne de la langue :

- 10 millions de dollars pour financer l'établissement et le fonctionnement du Centre de recherche en technologies langagières (CRTL).

- 9,3 millions de dollars injectés par Développement économique Canada et (gouvernement du Québec) ont servi à financer la construction d'un nouveau bâtiment sur le campus de l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Ce bâtiment abrite depuis 2006 le département linguistique de l'UQO, le CRTL, le service de technolinguistique du Bureau de la traduction, l'AIIA et des entreprises en démarrage de l'industrie de la langue. Ce projet vise l'établissement d'un pôle de croissance et d'expertise unique pour l'industrie de la langue.

- 5 millions de dollars versés sur une période de cinq ans à l'industrie Canada afin de promouvoir l'industrie canadienne de la langue au Canada et à l'étranger.

- 2 millions de dollars injectés sur une période de cinq ans afin de financer le Programme de l'industrie de la langue (PIL). Un financement direct sera accordé aux entreprises de l'industrie de la langue afin de les aider dans leurs projets de marketing et de développement.

- 3 millions de dollars versés sur une période de cinq ans pour financer l'Association de l'industrie de la langue (AIIA). L'AIIA doit réussir à s'autofinancer d'ici la fin de l'exercice 2007-2008.

Les membres du Comité ont été convaincus de la valeur des initiatives présentées par les représentants de l'industrie de la langue. Toutefois, les résultats de l'évaluation formative de 2006 laissent planer un doute sur la pertinence d'intégrer le soutien à cette industrie à même le Plan d'action, dans la mesure où la demande de produits et services linguistiques n'a pas connu la progression anticipée lors du lancement du Plan d'action :

Cependant, l'équipe d'examen constate que la définition du lien entre l'initiative de l'industrie de la langue (ILL) et le Plan d'action pour les langues officielles a besoin d'être redéfini. Au départ, la pertinence de l'ILL en tant qu'élément du Plan reposait en partie sur l'anticipation d'une hausse de la demande nationale pour les produits et services linguistiques dans les quatre secteurs de l'industrie. Or l'évaluation a démontré que l'incidence du Plan d'action pour cette demande n'est pas appuyée par des données formelles. L'équipe d'examen remarque également que l'initiative met davantage l'emphase sur la notion de multilinguisme que sur celle du bilinguisme, élément central



Les syndicats de la fonction publique ont fait part de leur inquiétude face à la décentralisation des responsabilités de formation :

Vous avez peut-être pu constater que, ici, dans la région en particulier, les écoles de langue privées, qui ne sont pas, à notre avis, de la même qualité, poussent comme des petits champignons. On ne peut pas assurer la même qualité que celle qu'offrait auparavant l'Ecole de la fonction publique<sup>39</sup>.

Des efforts semblent être mis en place de la part des fournisseurs, mais il est impossible pour le moment d'en apprécier les résultats. Des initiatives prometteuses ont toutefois été évoquées :

Nous nous asseyons à la table ensemble pour trouver une méthode d'approvisionnement qui fonctionnerait pour la fonction publique, qui est représentée par l'école et qui fonctionne aussi pour les écoles privées, pour leur permettre d'avoir une façon de participer à ce besoin et aussi d'avoir une façon de valider la qualité offerte par les écoles<sup>40</sup>.

#### Recommandation 11

**Que l'Ecole de la fonction publique mette en place un système d'évaluation visant à assurer la qualité des sous-traitants offrant la formation linguistique aux employés de la fonction publique fédérale.**

Il semble par ailleurs que la meilleure manière d'atteindre ces résultats serait de remplacer, lorsque possible, l'offre d'une ou deux heures de formation par semaine par un programme d'immersion de quelques semaines, du type de ceux qu'offrent les institutions postsecondaires durant l'été.

#### Recommandation 12

**Que l'Agence de la fonction publique fasse la promotion des méthodes de formation linguistique reconnues comme offrant les meilleures chances de réussite, notamment l'immersion pendant plusieurs semaines dans un milieu au Canada où la langue apprise est en situation majoritaire.**

39 M. Ed Cashman (vice-président exécutif régional, Alliance de la Fonction publique du Canada), Témoignages, 7 février 2008, 9h55.

40 M. Alain Chamsi (président du conseil d'administration, Association de l'industrie de la langue), Témoignages, 7 février 2008, 10h50.

## Recommandation 8

Que l'École de la fonction publique recueille de manière permanente des données précises sur le nombre d'employés fédéraux ayant reçu une formation linguistique, sur le résultat de cette formation sur les compétences des employés, et sur les coûts engendrés par la formation pour chacun des ministères et institutions.

L'une des principales raisons invoquées pour justifier la sous-traitance de la formation linguistique plutôt que sa centralisation à l'École de la fonction publique était l'allongement indu de la liste d'attente qui avait suivi la réduction du nombre de dotations non impératives. Autrement dit, la liste d'attente s'est allongée lorsque le gouvernement est devenu plus strict sur la nécessité que les postes bilingues soient occupés par des candidats déjà bilingues.

Dans le Rapport sur le rendement 2006-2007 de l'École de la fonction publique, on retrouve le passage suivant : « La liste d'attente a été réduite de plus de 1 200 personnes en 2005-2006 à 85 en 2006-2007. Cette réduction provient de deux facteurs : l'imposition d'un moratoire concernant la liste d'attente pour allouer une période de transition vers le nouveau modèle, et l'exercice de validation de la formation, qui a mené à l'élimination de personnes de la liste après réévaluation de leurs besoins en formation. »

Les membres du Comité se réjouissent évidemment de cette réduction impressionnante de la liste d'attente, mais souhaitent en apprendre davantage sur ses causes réelles. Sachant que depuis 2002-2003 et jusqu'au moratoire, la demande de formation linguistique avait oscillé entre 50 et 100 par mois<sup>38</sup>, le Comité recommande donc :

## Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada fasse connaître au Comité le nombre de personnes qui n'ont pas pu recevoir de formation linguistique en raison du moratoire visant à permettre la transition vers le nouveau modèle de prestation des services.

## Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada fasse connaître au Comité le nombre de personnes qui ont été éliminées de la liste d'attente pour la formation linguistique en raison de l'exercice de validation de la formation, ainsi que les motifs de cette élimination.

113 millions de dollars, dont 31 millions furent consacrés au maintien de la capacité bilingue de la fonction publique fédérale, essentiellement par la formation linguistique<sup>36</sup>.

Le peu d'accessibilité d'une formation linguistique adéquate est à la source du désaccord des syndicats sur le trop grand accroissement des postes désignés « bilingues impératifs », obligeant les candidats à être bilingues au moment de leur embauche. La position de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada est tout à fait limpide à cet égard :

Tant que les structures éducationnelles au Canada n'appuieront pas la maîtrise des deux langues par tous les étudiants, la fonction publique fédérale doit continuer à offrir de la formation linguistique. Cette formation doit être offerte dès l'entrée au service de la fonction publique et doit être maintenue et suivie par la suite<sup>37</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2007, l'École de la fonction publique a cessé d'être responsable de la formation linguistique des fonctionnaires fédéraux. Chaque ministère et agence est désormais responsable d'engager les ressources qu'il juge appropriées pour offrir la formation linguistique à ses employés. Les 30 millions de dollars que recevait l'École chaque année seront donc absorbés par chacun des ministères qui choisiront d'envoyer leurs employés en formation linguistique. Cette obligation risque de constituer un frein supplémentaire à l'intérêt des ministères pour la formation linguistique. Le Comité recommande donc :

## Recommandation 7

**Que le gouvernement du Canada constitue un fonds adéquat pour la formation linguistique pour chacune des institutions fédérales afin que les employés qui le doivent ou le désirent puissent suivre une formation linguistique offerte au Canada, le tout conformément à la Politique sur les langues officielles pour la gestion des ressources humaines de l'Agence de la fonction publique du Canada.**

Cette décentralisation des responsabilités risque également de rendre difficile la collecte d'informations sur le nombre d'employés qui suivent effectivement une formation, ainsi que sur ses résultats en fonction des divers modes d'apprentissage et des différents sous-traitants. Une bonne connaissance des résultats en fonction des dépenses de chaque institution serait également susceptible d'encourager l'adoption de pratiques exemplaires. C'est pourquoi le Comité recommande :

36 École de la fonction publique du Canada, *Rapport sur le rendement 2006-2007*.  
37 Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Mémoire présenté au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, février 2008*, p. 2.



## Recommandation 5

**Que le gouvernement du Canada fasse mieux connaître les compétences linguistiques recherchées au sein de l'administration publique fédérale.**

Le commissaire aux langues officielles a également émis des réserves sur la cohérence d'ensemble des tests linguistiques dont la Commission de la fonction publique a la responsabilité :

J'aimerais faire une observation générale qui me préoccupe. Je pense qu'il y a un décalage qu'il faut adresser. Je suis convaincu qu'il y a des gens dans la fonction publique capables de communiquer dans la deuxième langue officielle, mais qui ne réussissent pas leur test. Il y en a d'autres qui réussissent leur test, mais qui ne sont pas capables de communiquer. Je ne sais pas si c'est en fonction du climat du lieu de travail que ceux qui ont eu la formation n'utilisent pas la langue seconde ou qu'il y a un décalage entre eux, la nature du test. Je sais que la Commission de la fonction publique vient tout juste de changer la nature du test que l'on fait passer aux fonctionnaires pour déterminer leur niveau<sup>35</sup>.

Sans préjuger du résultat de l'implantation de ce nouveau test, le Comité recommande :

## Recommandation 6

**Que la Commission de la fonction publique fournisse au Comité une présentation sur les changements apportés aux tests linguistiques, ainsi que sur les problèmes auxquels ces changements devraient apporter une réponse.**

## Ecole de la fonction publique

Le gouvernement du Canada ne peut pas compter exclusivement sur le système d'éducation pour fournir un nombre suffisant de candidats bilingues à l'embauche et qui proviennent de toutes les régions du pays. C'est pourquoi la formation linguistique doit compenser les limites du système d'éducation. La coordination de cette formation est la responsabilité de l'Ecole de la fonction publique.

L'Ecole de la fonction publique du Canada (l'Ecole), créée le 1<sup>er</sup> avril 2004, résulte de la fusion de trois institutions vouées à l'apprentissage dans la fonction publique : le Centre canadien de gestion (1991), Formation et perfectionnement Canada (1990) et Formation linguistique Canada (1964). En 2006-2007, le budget total de l'Ecole était de



Au niveau secondaire et primaire même, j'aimerais souligner le rôle joué par *Edmonton Public Schools* qui est vraiment en avance des autres commissions scolaires à travers le pays. On est en train de livrer un programme de qualité de formation et un des résultats a été qu'au Campus St-Jean, qui est le campus francophone de l'Université d'Alberta, il y a une grande majorité des étudiants qui sortent de l'immersion qui ont non seulement la compétence, mais la confiance de suivre leurs études post-secondaires en français.<sup>33</sup>

Cet avantage que constituerait l'implication accrue des institutions postsecondaires a été renforcé par le témoignage d'une responsable de l'Agence de la fonction publique :

Quant aux universités, la fonction publique est le plus gros employeur du Canada. C'est elle qui embauche la plus vaste gamme de diplômés au pays et nous pouvons exercer une énorme influence sur les collèges et universités. Je ne sais pas s'il existe des méthodes officielles pour cela, mais pour ma part, j'ai participé à un groupe qui comprenait des directeurs des programmes de maîtrise en administration publique. Ce groupe a déclaré qu'il serait très utile que ces programmes comprennent des cours quelconques de français. Je ne peux pas vous parler de discussions officielles dont je serais au courant, si ce n'est qu'il semble logique d'encourager les étudiants, surtout dans les programmes qui alimentent généralement la fonction publique, par exemple les programmes d'administration publique ou la maîtrise en administration des affaires.<sup>34</sup>

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, en tant que plus important employeur au Canada, examine, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et les institutions postsecondaires, les meilleurs moyens d'encourager les institutions d'enseignement postsecondaire à favoriser le bilinguisme de leurs étudiants, en particulier pour les programmes formant un grand nombre de fonctionnaires, par l'imposition d'exigences linguistiques soit pour l'admission à leurs programmes soit comme condition de l'obtention du diplôme, ou par toute autre méthode qu'elles jugeront appropriée.

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada convie la haute direction des institutions d'enseignement postsecondaire canadiennes à entreprendre des discussions avec lui et avec les autres acteurs pertinents, sur les moyens de mieux combler les besoins de la fonction publique fédérale en personnel bilingue qualifié.

33

M. Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, Témoignages, 31 janvier 2008, 9h20.

34

Mme Karen Ellis (vice-présidente principale, Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail, Agence de la fonction publique du Canada), Témoignages, 5 février 2008, 10h10.

qui n'est possible qu'en faisant augmenter le nombre d'anglophones bilingues, et ce, surtout à l'extérieur du Québec et de la RCN. La fonction publique doit montrer l'exemple et porter le flambeau du bilinguisme à la grandeur du pays. En contrepartie, le gouvernement du Canada doit s'assurer que son administration centrale, en particulier dans la RCN, est représentative de la diversité géographique du pays. Le défi consiste donc à maintenir des exigences de bilinguisme élevées dans la fonction publique tout en recrutant davantage d'anglophones bilingues.

Pour ce faire, il existe deux possibilités : engager des anglophones déjà bilingues et encourager les fonctionnaires anglophones à apprendre le français. La première option implique de compter sur le système d'éducation, en tenant compte du fait que le gouvernement du Canada a très peu de prise directe sur les institutions d'enseignement. La seconde option consiste à bonifier la qualité de la formation linguistique offerte aux employés fédéraux, et ce, dès le début de leur carrière, plutôt que lorsqu'ils atteignent les postes plus élevés et que les exigences linguistiques apparaissent comme un fardeau supplémentaire ou un privilège de fait accordé aux francophones.

Les membres du Comité ont reconnu de manière unanime l'importance fondamentale du système d'éducation sur la promotion de la dualité linguistique. Les commentateurs du commissaire aux langues officielles lors de sa comparution devant le Comité sont venus renforcer le point de vue des membres du Comité :

[...] il faut sensibiliser davantage la population canadienne, plus particulièrement les parents, à l'importance de l'apprentissage d'une langue seconde et à la nécessité d'exiger de meilleurs programmes de français à l'école. Les universités doivent, quant à elles, contribuer de façon plus active à l'apprentissage de la langue seconde en formant des diplômés bilingues et en offrant des choix intéressants aux jeunes issus des programmes d'immersion. De plus, les jeunes diplômés bilingues doivent être conscients des perspectives d'emploi concrètes et nombreuses où leur connaissance d'une langue seconde leur servira pleinement.

[...] Le bilinguisme doit faire partie intégrante du leadership au sein de la fonction publique et constituer l'un des éléments clés de son renouvellement. À cette fin, la fonction publique doit également être en mesure de recruter davantage de candidats bilingues et de se positionner en tant qu'employeur de choix auprès des jeunes Canadiens partout au pays. Pour y arriver, il lui faut collaborer avec les établissements d'enseignement postsecondaire et garantir, à tous les niveaux du système d'éducation, un accès juste et équitable à une formation de qualité en langue seconde<sup>32</sup>.

Lorsque le bilinguisme est véritablement considéré comme un atout professionnel à l'intérieur du système scolaire, cela constitue un avantage indéniable pour les étudiants, comme le démontre l'exemple d'Edmonton :



considérablement diminué, passant de 892 en mars 2005 à 320 en mars 2006, et à 218 en mars 2007<sup>29</sup>.

La dotation impérative des postes désignés bilingues continue de susciter un questionnement sur l'équilibre à maintenir entre l'embauche de candidats déjà bilingues, et la nécessité d'attirer dans la fonction publique des Canadiens et Canadiennes de toutes provenances géographiques. De l'ensemble des quelque 70 000 postes bilingues de la fonction publique, soixante-huit pour cent se retrouvent dans la région de la Capitale nationale, 20 % au Québec, et 4 % au Nouveau-Brunswick<sup>30</sup>. Le bilinguisme de la fonction publique constitue donc surtout un enjeu dans ces trois régions. Le Comité invite le gouvernement à considérer une offre de formation axée davantage sur l'immersion que sur des cours ne permettant pas l'usage quotidien de la langue. Il est évident que les francophones profitent davantage des dotations bilingues impératives, ce qui peut donner une impression de privilège accordé aux francophones dans la fonction publique fédérale. Cet argument doit cependant être contrebalancé par la quasi-inexistence de candidats unilingues francophones pour la dotation non impérative de postes bilingues, ainsi que le très petit nombre de postes unilingues francophones à l'extérieur du Québec. L'exemple du Nouveau-Brunswick est éloquent à cet égard, puisque la moitié des 6 000 postes de la fonction publique fédérale dans cette province sont désignés bilingues. Les 3 000 autres postes sont unilingues anglophones. Il n'existe au Nouveau-Brunswick que 28 postes unilingues francophones, malgré que le tiers de la population soit francophone. Au Québec, le tiers des postes est unilingue francophone malgré une proportion de francophones plus importante que celle des anglophones au Nouveau-Brunswick, et les deux tiers sont bilingues. Il n'existe au Québec qu'une centaine de postes unilingues anglophones. Environ 7 % des postes bilingues au Québec étaient occupés par des anglophones, et environ 60 % des postes bilingues de la région de la Capitale nationale étaient occupés par des francophones.

Il est donc évident que la proportion des francophones occupant des postes bilingues est très nettement supérieure à leur poids démographique. Selon la Commission de la fonction publique, les deux tiers des 4 536 nominations impératives à des postes bilingues ont été accordées à des francophones en 2006-2007<sup>31</sup>. Tout rehaussement des exigences de bilinguisme dans la fonction publique constitue donc un avantage pour les francophones, puisqu'une plus grande proportion d'entre eux est bilingue. Augmenter le nombre de postes unilingues dans la région de la Capitale nationale n'aurait comme conséquence que d'exclure les francophones puisqu'il n'est pas réaliste d'imaginer que les francophones pourraient travailler en français seulement au sein de l'administration publique fédérale dans la RCN, alors que cette possibilité existe pour les anglophones, étant donné que les francophones travaillant dans la RCN sont presque tous bilingues. Le défi consiste donc à attirer un plus grand nombre de candidats anglophones bilingues, ce

29

*Ibid.*, Figure 5.

30

Agence de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2005-2006*, p. 90.

31

Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 2006-2007*, Figure 9.

25	École de la fonction publique du Canada, Rapport sur les plans et priorités 2007-2008, p. 30.
26	École de la fonction publique du Canada, Rapport ministériel sur le rendement 2005-2006 et 2006-2007.
27	École de la fonction publique du Canada, Rapport sur les plans et priorités 2006-2007.
28	Commission de la fonction publique, <i>Rapport annuel 2006-2007</i> , par. 1.50.

Pour assurer la prestation des services fédéraux dans les deux langues officielles, l'un des éléments les plus importants est d'assurer que les postes désignés bilingues soient effectivement occupés par des personnes bilingues. Dans son Rapport annuel 2006-2007, le commissaire aux langues officielles s'était inquiété des nombreux cas de non-conformité. Ce constat se basait sur les données au 31 mars 2005. Depuis, la situation s'est complètement transformée. Dans son Rapport annuel 2006-2007, la commission de la fonction publique s'est dite « encouragée de noter qu'en 2006-2007, les organisations ont vu à réduire le nombre de cas où les dispositions du Décret ne sont pas respectées quand la période d'exemption initiale est expirée. En outre, le nombre de demandes d'extension de la période d'exemption a continué de décroître pour ce qui concerne le groupe de la direction<sup>28</sup>. » Le nombre de cas de non-conformité a

Les mesures mises en place semblent avoir donné de bons résultats. Entre 2002-2003 et 2006-2007, le nombre de nominations non impératives a beaucoup diminué, passant de 4 505 à 2 294. Cependant, la proportion des fonctionnaires qui ne répondent pas aux exigences linguistiques de leur poste au moment de leur nomination est demeurée essentiellement inchangée, à environ 15 %.

Suite à la redéfinition du mandat de l'École de la fonction publique à partir du 1<sup>er</sup> avril 2007, cette dernière n'offrira plus directement la formation linguistique, et les ministères en auront désormais la responsabilité. L'École exercera essentiellement des fonctions de coordination. Cela a fait chuter considérablement les dépenses prévues en formation linguistique pour le dernier exercice financier touché par le Plan d'action. Pour l'exercice financier 2007-2008, les dépenses prévues pour la formation linguistique sont tombées à \$19 millions, comparativement à \$33,8 millions pour 2006-2007.<sup>27</sup> Le gouvernement n'a pas indiqué comment seraient réaffectées les sommes prévues dans le Plan d'action pour l'exercice financier 2007-2008 en matière de formation linguistique.

Pour les trois exercices financiers suivants, 2004-2005, 2005-2006 et 2006-2007, les responsabilités et les budgets pour la formation linguistique ont été transférés à l'École de la fonction publique. En plus des investissements de \$36,1 millions prévus au Plan d'action sur cinq ans, une somme additionnelle de \$12 millions a été accordée à l'École de la fonction publique entre 2005-2006 et 2006-2007 afin de réduire les listes d'attente pour la formation linguistique. Cette enveloppe supplémentaire n'a pas été renouvelée pour 2007-2008.<sup>25</sup> Les dépenses totales pour la formation linguistique, incluant les fonds réguliers et les investissements du Plan d'action, sont passées à \$29 millions en 2005-2006, puis à \$31 millions en 2006-2007.<sup>26</sup>



b) administrateur et, au besoin, met à jour les dispositions du *Décret d'exclusion sur les langues officielles*;

c) établit et met à jour les normes linguistiques de sélection, en déterminant à quoi correspond un niveau « A » (minimal), un niveau « B » (intermédiaire), ou un niveau « C » (supérieur)<sup>22</sup>;

d) élabore les tests linguistiques pour évaluer les compétences en langue seconde des candidats;

e) évalue les compétences en langue seconde, soit directement ou par voie de délégation;

f) élabore et dispense la formation dans le cadre du programme d'accréditation des évaluateurs linguistiques;

g) fournit certains mécanismes de recours linguistiques reliés au processus de dotation pour les employés de la fonction publique (comités de révision linguistique, appels et enquêtes);

h) vérifie l'utilisation faite par les ministères des pouvoirs statutaires que la Commission a délégués aux sous-ministres en matière de dotation, incluant l'aspect linguistique et la participation équitable des deux groupes linguistiques dans le processus de dotation.

Dans le *Plan d'action pour les langues officielles*, le gouvernement a demandé à la Commission de la fonction publique de favoriser le recrutement de candidats déjà bilingues (\$2,5 millions); d'offrir un meilleur accès à des cours de langues en début de carrière pour les fonctionnaires qui ne sont pas encore bilingues et d'accroître les efforts dans le domaine de la rétention et de l'amélioration des compétences linguistiques (\$36,1 millions). Les deux derniers éléments touchaient directement la formation linguistique et leur responsabilité a été transférée à l'École de la fonction publique à partir du 1<sup>er</sup> avril 2004.

La Commission a cependant été responsable de la formation linguistique pour le premier exercice financier du Plan d'action.<sup>23</sup> Pour l'exercice 2003-2004, suite aux investissements du Plan d'action, les dépenses totales pour la formation linguistique sont passées à \$27 millions, comparativement aux \$17 millions prévus initialement.<sup>24</sup>

22 La détermination du niveau linguistique requis par les postes relève du Conseil du Trésor qui a délégué cette responsabilité aux ministères.

23 Commission de la fonction publique du Canada, Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004, section 1.

24 Ibid., Tableau 2.

## Commission de la fonction publique

La réorganisation de la gestion de la fonction publique suite à l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique à l'automne 2003 a profondément modifié le mandat de la Commission de la fonction publique. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique a été modifiée à l'automne 2003 suite à l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique. Le mandat officiel de la Commission est demeuré similaire, mais elle doit désormais favoriser la délégation de ses pouvoirs auprès des administrateurs généraux des institutions fédérales. Le Préambule de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique stipule très clairement à cet égard :

que le pouvoir de faire des nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci est conféré à la Commission de la fonction publique et que ce pouvoir peut être délégué aux administrateurs généraux;

que ceux qui sont investis du pouvoir délégué de dotation doivent l'exercer dans un cadre exigeant qu'ils en rendent compte à la Commission, laquelle, à son tour, en rend compte au Parlement;

que le pouvoir de dotation devrait être délégué à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation, et pour gérer et diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens;<sup>20</sup>

Lors de cette réorganisation, la Commission a également perdu ses attributions en ce qui touche la formation des fonctionnaires, ce qui comprend la formation linguistique. Ce volet a été transféré à l'École de la fonction publique, dont les activités ont démarré le 1<sup>er</sup> avril 2004.

Suite à ces modifications, la liste des différents rôles et responsabilités de la Commission de la fonction publique en matière de langues officielles comporte deux volets : le premier décrit les obligations statutaires de la Commission, soit celles qui lui sont dévolues par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique; le second fait état de celles qui lui sont déléguées par le Conseil du Trésor ou encore qu'elle partage avec lui.

Dans ce domaine, la Commission exerce toute activité reliée à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, donc au processus de dotation des postes. À ce titre, elle :

a) réglemente la dotation des postes, incluant les postes bilingues<sup>21</sup>;

20	Loi sur l'emploi dans la fonction publique, Préambule.
21	La détermination des exigences linguistiques des postes relève des ministères qui s'inspirent des critères établis par le Conseil du Trésor.

Le budget annuel de l'Agence était de 106,9 millions de dollars en 2006-2007, dont 6,8 millions pour les langues officielles<sup>18</sup>. Ce budget diminuera de 36 p. 100 entre 2006-2007 et 2008-2009, passant à 67,4 millions en 2008-2009. Cette diminution semble être liée à la fin des mesures transitoires qui ont suivi la mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Il a toutefois été impossible de savoir si cette réduction affecterait le rôle de surveillance et de soutien qu'exerce l'Agence auprès de l'ensemble des institutions fédérales.

## Recommandation 1

**Que le gouvernement du Canada s'assure que les réductions des budgets de l'Agence de la fonction publique n'affectent pas sa capacité à soutenir les institutions fédérales dans leur mise en œuvre des dispositions de la Loi sur les langues officielles.**

En septembre 2006, le gouvernement a décidé de mettre un terme au Programme d'innovation pour les langues officielles, dont la responsabilité incombaît à l'Agence, ce qui a soulevé l'inquiétude du commissaire aux langues officielles. Le *Plan d'action pour les langues officielles* prévoyait 14 millions de dollars sur cinq ans pour ce programme, mais seulement trois années auront été financées, pour un total d'environ 6 millions de dollars. Le commissaire aux langues officielles écrit dans son rapport annuel 2006-2007 :

Malgré l'engagement maintes fois répété du premier ministre et de la ministre des Langues officielles envers la dualité linguistique, le gouvernement a, dans les faits, directement porté atteinte au Plan d'action durant l'année en cours. En éliminant le Fonds d'innovation en matière de langues officielles, une composante essentielle du Plan d'action, le gouvernement a nui à l'atteinte des objectifs du Plan. Ce fonds, comme nous l'avons déjà mentionné, finançait des projets visant à améliorer la qualité des services dans la fonction publique<sup>19</sup>.

Les membres du Comité reconnaissent la possibilité que les objectifs visés par le Plan d'action puissent être atteints par d'autres moyens, mais déplorent l'absence d'explications fournies par le gouvernement pour justifier l'abolition de ce programme dont les résultats étaient très positifs jusque-là. Par conséquent, le Comité recommande :

## Recommandation 2

**Que le gouvernement fasse connaître publiquement les raisons de l'abolition en septembre 2006 du Programme d'innovation pour les langues officielles dans la fonction publique.**

18 Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport sur les plans et priorités 2006-2007*.

19 Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, p. 16.



a) établir des principes d'application des parties IV, V et VI de la Loi sur les langues officielles ou en recommander au gouverneur en conseil;

b) recommander au gouverneur en conseil des mesures réglementaires d'application des parties IV, V et VI de la Loi;

c) donner des instructions pour l'application de ces parties;

d) surveiller et vérifier l'observation par les institutions fédérales des principes, instructions et règlements en matière de langues officielles et faire parvenir ces rapports au Commissaire aux langues officielles;

e) évaluer l'efficacité des principes et programmes des institutions fédérales en matière de langues officielles;

f) informer le public et le personnel des institutions fédérales sur les principes et programmes d'application des parties IV, V et VI de la Loi;

g) déléguer telle de ses attributions aux administrateurs généraux ou autres responsables administratifs d'autres institutions fédérales<sup>17</sup>.

Toutes les institutions fédérales sont assujetties aux politiques en matière de langues officielles administrées par l'Agence. Le Cadre de politiques en matière de langues officielles comprend à cet égard quatre politiques principales auxquelles doivent se soumettre l'ensemble des institutions assujetties aux sections pertinentes de la Loi sur les langues officielles. Auparavant, certaines de ces politiques ne s'appliquaient spécifiquement qu'aux organisations dont le Conseil du trésor était l'employeur, et excluaient par exemple les sociétés d'État, les Forces canadiennes, la Gendarmerie Royale du Canada, Air Canada ou même l'Agence du revenu du Canada qui étaient cependant tenues de s'en inspirer. Plusieurs directives viennent préciser les modalités de mise en œuvre de ces politiques et, sans avoir le même caractère obligatoire, servent à outiller les personnes qui les appliquent.

L'Agence travaille par conséquent avec l'ensemble des institutions fédérales et offre activement son appui à la mise en œuvre de leurs programmes de langues officielles. C'est elle qui est responsable de déposer devant le Parlement un rapport annuel sur l'exécution des programmes en matière de langues officielles au sein des institutions fédérales visées par sa mission.



### 3. FONCTION PUBLIQUE, INDUSTRIE DE LA LANGUE ET ACCÈS À LA JUSTICE

#### A. Fonction publique

L'énoncé des objectifs du *Plan d'action pour les langues officielles* concernant la fonction publique se lisait ainsi : « Le gouvernement fédéral ne peut jouer un rôle de leader que s'il donne lui-même l'exemple. Les améliorations recherchées viseront la prestation des services fédéraux aux Canadiens dans les deux langues officielles, la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans l'administration fédérale, et l'emploi des deux langues au travail<sup>15</sup>. »

Trois institutions sont principalement chargées de l'atteinte de ces objectifs : l'Agence de la fonction publique, la Commission de la fonction publique, et l'École de la fonction publique.

#### Agence de la fonction publique

Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé la création de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, rebaptisée Agence de la fonction publique du Canada en avril 2007. Cette Agence a le mandat de gérer l'application de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, adoptée en novembre 2003, « ainsi que de fournir une orientation générale à toutes les institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* et les encadrer<sup>16</sup>. »

Sa création a eu pour effet de transférer intégralement les responsabilités du Secréariat du Conseil du Trésor en matière de langues officielles à l'Agence, tel que codifié à la partie VIII de la *Loi sur les langues officielles*. La nouvelle Agence, tout comme le Secréariat du Conseil du Trésor auparavant, est chargée de l'élaboration et de la coordination générales des principes et programmes fédéraux d'application de la langue de service (partie IV), de la langue de travail (partie V) et de la participation équitable des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise (partie VI) dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. L'Agence de la fonction publique du Canada peut, dans le cadre de cette mission :

15 « Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. » *Le Plan d'action pour les langues officielles*, p. 10.

16 *Budget des dépenses 2004-2005, Parties I et II, Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*, 11-15 (177) ([http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/002\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/002_f.pdf)).



des communautés de langue officielle en situation minoritaire<sup>14</sup>. Cependant, il faut s'assurer de poursuivre les pistes ouvertes par la compilation de ces données par l'ajout d'un volet « recherche » au Plan d'action.

Ce bilan du *Plan d'action pour les langues officielles*, et la réflexion sur les suites à lui donner, ont permis d'identifier la principale condition de succès de son renouvellement. Cette condition consiste à favoriser une approche globale dans le soutien à la vitalité des communautés. Cette approche comprendrait notamment :

- l'implication active des communautés, des provinces et territoires et du gouvernement fédéral dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation;

- l'identification souple de secteurs clés d'intervention pour lesquels l'importance du financement pourrait être modulée en fonction des priorités établies par les communautés.

Certains éléments importants contenus dans le *Plan d'action pour les langues officielles* n'avaient pas été abordés dans le cadre de l'étude du Comité sur la vitalité des communautés. La suite du présent rapport vise donc à combler cette lacune, et ainsi permettre de combiner en un seul document la synthèse des positions du Comité sur l'ensemble des domaines touchés par le plan d'action initial. La section suivante porte donc sur la fonction publique, qui constitue un élément clé de la responsabilité du gouvernement fédéral dans la promotion de la dualité linguistique; sur l'industrie de la langue, à laquelle le Plan d'action a donné un élan vigoureux; et finalement sur l'accès à la justice pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire, élément essentiel de la vitalité de ces communautés, mais que l'étude précédente du Comité n'avait pas abordé directement.

recommandation du Comité, mais des réserves ont été exprimées par des membres actuels du Comité quant à la manière dont les consultations ont été menées.

Un autre élément de réflexion apporté par les communautés porte sur la manière de réorganiser les efforts du gouvernement fédéral en vue de remplir son obligation de soutenir le développement des communautés et de promouvoir la dualité linguistique. Pour les communautés francophones, la clé réside dans la décision des parents d'inscrire leurs enfants à l'école française. Cette décision sera de beaucoup facilitée par la disponibilité de services préscolaires, intégrés par exemple à un centre scolaire communautaire. L'existence de ces infrastructures doit s'accompagner d'une campagne de sensibilisation des parents francophones aux avantages d'inscrire leur enfant dans une institution francophone, qu'il s'agit de la meilleure garantie de bilinguisme, de loin supérieure à l'immersion, et que cette décision favorisera l'épanouissement professionnel de leur enfant.

Dans le cas des anglophones, il faut poursuivre les efforts de promotion du français par une campagne de promotion qui leur serait destinée, en portant une attention particulière aux anglophones du Québec qui ont besoin d'un meilleur appui pour favoriser l'apprentissage du français. Les institutions postsecondaires, ainsi que le Commissariat aux langues officielles, pourraient être mis à contribution dans cet effort de promotion de la dualité linguistique.

Pour des raisons administratives liées à la division constitutionnelle des champs de compétence, il est souvent difficile d'identifier la source appropriée du financement des infrastructures susceptibles de favoriser la vitalité des communautés. La création d'un fonds d'infrastructures auquel les provinces et territoires pourraient participer a rallié les membres du Comité et les communautés.

Dans un ordre d'idée assez proche, il est apparu évident que l'une des meilleures façons de vérifier l'engagement du gouvernement fédéral envers les communautés consisterait à intégrer une clause sur les communautés linguistiques dans chacune des ententes par lesquelles le gouvernement fédéral transfère des sommes aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

Certains secteurs essentiels à la vitalité des communautés étaient absents du Plan d'action, en particulier ceux des médias, des arts et de la culture. Ces secteurs nourrissent la vitalité et en sont le reflet. À cet égard, les médias communautaires sont apparus comme un partenaire potentiel du gouvernement fédéral qui avait été sous-utilisé. Quant aux arts et à la culture, ils sont directement liés à la santé des réseaux communautaires qui soutiennent la plupart des initiatives dans ce domaine.

Finalement, l'analyse plus élaborée qu'a faite le Comité dans les secteurs de la santé et de l'immigration a révélé des lacunes très importantes dans les connaissances sur lesquelles devrait s'appuyer le Plan d'action. Certaines de ces lacunes ont été comblées par la publication récente de l'Enquête post-censitaire de Statistique Canada sur la vitalité



petite enfance qui constituent la priorité numéro un des communautés selon le point de vue de l'amélioration de leur vitalité. De nombreux témoignages ont laissé entendre que les services à la petite enfance étaient la principale clé du développement futur des communautés et devraient constituer la pierre angulaire du renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*.

Le dernier volet du Plan d'action qu'a examiné le Comité est celui de l'immigration. Malgré un investissement modeste de 9 millions de dollars, il a semblé aux membres que ce secteur devrait faire l'objet d'efforts particuliers lors du renouvellement du Plan d'action. Les mesures annoncées ont été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme, mais les résultats ne se sont fait sentir qu'au Manitoba, surtout en raison de l'implication soutenue du gouvernement provincial. Par ailleurs, le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones*, dévoilé en septembre 2006, poursuit des objectifs dont personne ne remet en question la pertinence. Ce Plan stratégique s'appuie toutefois sur des données beaucoup trop fragmentaires et des cibles de résultats beaucoup trop confuses pour permettre une amélioration de la situation. Les investissements de 307 millions de dollars, annoncés pour l'accueil et l'établissement de l'ensemble des nouveaux arrivants, sont certes bien accueillis par les communautés, mais il est impossible de savoir pour le moment quelle portion de ces sommes sera affectée aux communautés en situation minoritaire.

## **D. Suites à donner au Plan d'action**

Le rapport conclut que le *Plan d'action pour les langues officielles* a été un atout pour le développement des communautés, mais que ses résultats sont demeurés bien en deçà des attentes initiales, sauf dans les secteurs de la santé et, à un moindre degré, de la justice et du développement économique.

Outre ce bilan mitigé des résultats du Plan d'action, plusieurs autres aspects importants du développement des communautés ont été abordés dans le cadre d'une réflexion sur les suites à donner au Plan d'action à partir de 2008-2009.

Le premier élément de cette réflexion concerne le renouvellement du Plan d'action lui-même. De nombreux témoignages ont révélé une inquiétude liée au fait que rien n'avait été mis en place à ce jour pour assurer ce renouvellement, alors qu'il arrive à échéance. De plus, plusieurs des cibles du Plan, particulièrement en éducation, supposaient qu'il se poursuivrait jusqu'en 2012-2013. Pour ces raisons, le Comité a également recommandé que le gouvernement du Canada mette sur pied des maintenant un Comité de haut niveau, formé de représentants du gouvernement, des communautés, des provinces et des territoires, chargé de préparer la seconde phase du *Plan d'action pour les langues officielles* de manière à permettre son intégration au budget 2008-2009. L'annonce de la tenue de consultations dirigées par l'ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Bernard Lord, constitue certes une réponse favorable à cette

Dans le secteur du développement économique, le Plan d'action prévoyait 33 millions de dollars d'investissements dont Industrie Canada serait responsable. Les intervenants n'ont pas abordé directement cet élément du Plan d'action, et il serait intéressant que le Comité se penche sur cette question dans le cadre d'une étude particulière. C'est surtout la création du Fonds d'habilitation en 2005, dont les 36 millions de dollars sur trois ans se sont ajoutés au Plan d'action, qui a fait l'objet de remarques élogieuses. Les réseaux de développement économique et d'employabilité et les CEDEC au Québec ont grandement bénéficié de ce fonds, et ils se sont montrés inquiets de la possibilité que le financement ne soit pas renouvelé à partir de 2008-2009.

Le volet « Appui aux communautés » du Plan d'action a été souvent abordé lors des réunions. Ce volet était assorti d'investissements de 33,5 millions de dollars, dont 19 millions de dollars en support à des projets susceptibles de soutenir le développement des communautés. Les 13,5 millions de dollars de plus étaient destinés à bonifier les ententes par lesquelles le gouvernement fédéral aide les provinces et les territoires à améliorer leur offre de services dans la langue de la minorité. Dans l'ensemble, ce volet du Plan d'action n'a pas eu de résultats sur le développement des communautés, essentiellement parce que les investissements attendus ne se sont pas concrétisés. Le volet « Vie communautaire » du Programme d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien est le seul à avoir subi une diminution depuis 2002-2003. Les investissements du Plan d'action ont été presque entièrement annulés par une diminution des dépenses du Fonds stratégique ainsi que par une diminution des dépenses du programme régulier des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'amélioration des services.

De plus, le fait que les anciennes ententes Canada-communautés n'aient pas été renouvelées a souvent été évoqué comme un frein pour les organisations communautaires qui ne peuvent plus faire de planification à moyen terme. En effet, en l'absence de telles ententes, les montants versés aux organismes le sont sur une base annuelle. En 2005-2006, la somme totale de ces montants versés aux organismes est remontée aux niveaux de 2002-2003, après une baisse durant les deux années suivantes. Autrement dit, les organismes communautaires, qui sont les maîtres d'œuvre d'un grand nombre d'initiatives prévues au Plan d'action, ont dû gérer un plus grand nombre de projets tout en subissant une diminution réelle de leurs revenus.

Il est apparu de manière tout à fait claire aux membres du Comité que le soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire passait par le soutien aux organismes communautaires. Ces derniers agissent en mandataires plus susceptibles de permettre au gouvernement fédéral de remplir les obligations qui lui incombent désormais en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Une autre dimension de l'appui aux communautés dans le Plan d'action concernait les programmes d'alphabétisation et les services de garde. La réorganisation en profondeur de ces programmes fut l'objet de nombreuses critiques de la part des représentants des communautés. L'inquiétude la plus profonde touche les services à la



programmes réguliers. Les progrès sont donc essentiellement ceux qui se seraient produits de toute façon s'il n'y avait pas eu de plan d'action.

La situation est très différente pour l'enseignement de la langue seconde, car, dans ce cas, les investissements dans les programmes réguliers ont été maintenus et ceux du Plan d'action s'y sont rajoutés comme prévu, ce qui a fait doubler la somme totale de ce volet du programme entre 2002-2003 et 2006-2007.

## **B. Santé**

Ce secteur était le deuxième en importance en termes d'investissements, avec 119 millions de dollars, et le Comité l'a analysé en détail. Les résultats pour les volets du réseautage et de l'accès aux soins de santé primaires sont convainquants à tous les points de vue. Le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait soutenir énergiquement la mise en œuvre des projets identifiés dans le cadre des initiatives « Préparer le terrain ». Sous le volet « Formation et rétention des professionnels de la santé » — qui accapare les deux tiers des investissements de ce secteur du Plan d'action — les résultats sont également au-delà des attentes, mais certaines questions demeurent en suspens, comme l'application des provinces et territoires, l'ambiguïté du rôle du gouvernement fédéral et l'absence d'analyse financière. Pour les trois volets, la Société Santé en français, le Quebec Health and Social Services Network et le Consortium national de formation en santé se sont montrés très inquiets de la possibilité que les investissements en santé ne soient pas renouvelés à l'échéance du Plan d'action. Pour les volets « réseautage » et « Formation et rétention des professionnels de la santé », les investissements sont financés sur une base continue au-delà de 2007-2008, en vertu du Programme de contribution pour l'amélioration de l'accès aux services de santé pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Si l'allocation prévue au Rapport sur les plans et priorités du ministère de la Santé se matérialise pour l'exercice financier 2007-2008, les sommes totales dépensées en vertu de ce programme devraient dépasser les engagements initiaux d'environ \$3 millions à l'échéance du Plan d'action. Le ministre de la Santé, Tony Clement, a par ailleurs annoncé que le volet portant sur l'amélioration des soins de santé primaire ne serait pas renouvelé en 2007-2008, après avoir été reconduit pour une année supplémentaire en 2006-2007. L'annonce, en octobre 2007, d'investissements de \$4,5 millions porte sur les volets « réseautage » et « formation » mais n'indique pas s'il s'agit de nouveaux fonds, ni à quelle période ils s'appliquent.

## **C. Autres secteurs**

Dans le secteur de la justice, les investissements de 45,5 millions de dollars ont évidemment peu de résultats directs sur le quotidien des membres des communautés, mais les représentants des organisations qui en ont bénéficié ont salué leur bien-fondé et leur efficacité.

programmes du ministère du Patrimoine canadien servant à concrétiser l'engagement du gouvernement fédéral à soutenir le développement des communautés et à promouvoir la dualité linguistique, et finalement un sommaire des principaux éléments du *Plan d'action pour les langues officielles*.

- Les deux chapitres suivants, sur la santé et l'immigration, ont fait l'objet d'une étude plus approfondie de la part du Comité, car ces deux thèmes devaient initialement former des études distinctes. La différence principale entre ces deux chapitres et le chapitre 4 est qu'ils intègrent les témoignages de spécialistes et de représentants du gouvernement du Canada, en plus de présenter en détail les points de vue des communautés;

- Le quatrième chapitre présente les principaux thèmes, autres que la santé et l'immigration, abordés dans le cadre de la tournée pancanadienne. Onze thèmes ont été identifiés : l'éducation — de la petite enfance au postsecondaire — la vie communautaire, les infrastructures, la gestion des transferts entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les compressions budgétaires de septembre 2006 — en particulier l'abolition du Programme de contestation judiciaire et des programmes d'alphabétisation — la promotion du français, les médias, les arts et la culture, la justice, le développement économiquement et la recherche.

Le Comité en est arrivé aux conclusions suivantes :

## A. Éducation

Sur les investissements initiaux de 751,3 millions de dollars sur cinq ans prévus au *Plan d'action pour les langues officielles* à partir de l'exercice financier 2003-2004, plus de la moitié, soit 381,5 millions de dollars, devaient être consacrés à l'éducation, dont 209 millions de dollars pour les ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement dans la langue de la minorité, 137 millions de dollars pour les ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement de la langue seconde, et 35,5 millions de dollars pour les programmes de bourses d'été et de moniteurs de langue seconde. Ces investissements devaient s'ajouter à ceux déjà prévus pour les programmes réguliers.

Pour l'enseignement dans la langue de la minorité, c'est-à-dire le financement de la maternelle à la 12<sup>ème</sup> année des écoles anglophones du Québec et des écoles francophones ailleurs au pays, les progrès ont été continus, mais ils ne sont pas attribuables aux investissements du Plan d'action. En effet, ces investissements importants ont été compensés par une diminution presque équivalente des investissements dans les



## 2. SYNTHÈSE DU RAPPORT DE MAI 2007 SUR LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE

À l'automne de 2006, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a entrepris une étude de grande envergure sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. En tout, 39 recommandations, portant sur une grande variété de sujets, ont été adoptées.

Cette étude sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire visait trois objectifs principaux :

- Évaluer les résultats du *Plan d'action pour les langues officielles*;

- Se faire l'écho des communautés en faisant des recommandations au gouvernement du Canada sur les suites à donner au Plan d'action à partir du 1<sup>er</sup> avril 2008, de même que sur toute autre question susceptible de favoriser la vitalité des communautés;

- Initier un rapprochement auprès des communautés de manière à alimenter un dialogue fructueux qui sera la condition primordiale de la réussite des nouvelles initiatives qui seront mises de l'avant à partir de 2008.

Pour réaliser cette étude, le Comité s'est rendu dans les provinces atlantiques, au Québec et en Ontario entre le 6 et le 10 novembre 2006, puis dans l'Ouest canadien entre le 4 et le 7 décembre 2006. D'autres témoignages ont été recueillis à Ottawa depuis le printemps de 2006. En tout, 121 témoignages ont été recueillis provenant de 85 organisations différentes.

Il s'agissait d'une première pour le Comité qui, depuis ses tout débuts il y a 26 ans, n'avait jamais eu l'occasion de se déplacer afin de rencontrer sur place les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire.

Le rapport est divisé en quatre chapitres :

- Le premier chapitre présente les éléments d'information nécessaires à l'analyse subséquente des différentes thématiques. On y trouvera un sommaire des principales données démographiques sur les communautés, une description de l'encadrement constitutionnel et législatif des langues officielles au Canada, une présentation des

Réseaux de développement économiques et d'employabilité (RDÉE) et des Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). Il est doté d'un financement annuel de 12 millions de dollars pendant les trois dernières années du Plan d'action et devait, à l'origine, se poursuivre jusqu'en 2010.<sup>13</sup>

13	Voir	la	description	des	objectifs	du	Programme	à :
<a href="http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sr/pim/publications/rapports/9999-022005/page00.shtml">http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sr/pim/publications/rapports/9999-022005/page00.shtml</a>								

investissements du Plan d'action est de permettre à l'Agence « d'agir en tant que centre d'excellence pour les autres institutions fédérales ». <sup>11</sup> Le nom de l'Agence est devenu « Agence de la fonction publique du Canada » en avril 2007.

- 38,6 millions de dollars à la Commission de la fonction publique afin d'augmenter la capacité bilingue de la fonction publique, dont \$2,5 millions pour favoriser l'embauche de candidats déjà bilingues, et \$36,1 millions pour offrir de la formation linguistique et favoriser la rétention et le développement des compétences linguistiques.<sup>12</sup> Une somme additionnelle de 12 millions a été accordée à l'École de la fonction publique entre 2005-2006 et 2006-2007 afin de réduire les listes d'attente pour la formation linguistique, faisant passer à 48,1 millions de dollars les investissements totaux du Plan d'action pour la formation linguistique.

## E. Industries de la langue

Dans un souci de contrer la fragmentation et le manque de visibilité de ces industries, de favoriser le recrutement d'une relève suffisante et de soutenir la recherche, le Plan d'action prévoyait des investissements de 20 millions de dollars répartis ainsi :

- 5 millions de dollars pour la création d'une association représentative et le financement de ses activités de coordination;
- 5 millions de dollars pour une initiative de mise en marché et d'image de marque au Canada et à l'étranger, favorisant la visibilité des industries et le recrutement de nouveaux talents;
- 10 millions de dollars pour la création d'un centre de recherches sur les industries de la langue.

## F. Fonds d'habilitation

Le Fonds d'habilitation, aussi connu sous l'appellation « Fonds habilitant des communautés minoritaires de langue officielle », a succédé au Fonds d'appui aux communautés minoritaires de langue officielle en mars 2005, suite à la révision du mandat de ce dernier. Il a alors été intégré au Plan d'action pour les langues officielles pour les exercices financiers 2005-2006 à 2007-2008. Ce fonds vient soutenir les efforts des

11 Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles, Rapport de mi-parcours, p. 36.  
12 Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles, Rapport de mi-parcours, p. 37.

Dans le domaine du partenariat avec les provinces et les territoires, le Plan d'action prévoyait une bonification de la contribution de Patrimoine canadien aux ententes fédérales-provinciales-territoriales en matière de services dans la langue de la minorité. Ces ententes visent à soutenir et encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux qui améliorent la prestation de services auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Dans le domaine de l'appui à la vie communautaire, le Plan d'action prévoyait une enveloppe supplémentaire de 19 millions de dollars sur cinq ans servant à financer des projets qui seront soumis à Patrimoine canadien et qui seront susceptibles d'aider les communautés, notamment pour les centres communautaires, la culture et les médias.

## D. Fonction publique fédérale

Avec des investissements prévus de 64,6 millions de dollars sur cinq ans, la revitalisation de la dualité linguistique au sein de la fonction publique fédérale constituait un élément important du *Plan d'action pour les langues officielles* :

- 14 millions de dollars pour des investissements du Conseil du Trésor visant à soutenir les initiatives des autres ministères et organismes, notamment par la création d'un Fonds régional pour les partenariats pour adapter localement des actions fédérales, et d'un Fonds d'innovation en matière de langues officielles soutenant l'offre de services dans les deux langues officielles et le milieu de travail correspondant. Ce programme ayant été aboli après trois années, l'investissement total aura été d'environ 6 millions de dollars;

- Une bonification de 12 millions de dollars des budgets de la Direction des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'élaborer « des instruments d'évaluation et des mesures que les institutions pourront ensuite utiliser pour s'auto-évaluer. »<sup>9</sup> Les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de langues officielles, de même que les budgets afférents, ont été transférés en entier à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique, lors du lancement de ses opérations le 12 décembre 2003<sup>10</sup>. L'objectif des

9 « Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. » *Plan d'action pour les langues officielles*, p. 57.

10 Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004, section 2.1.



- 18,5 millions de dollars consacrés à des mesures ciblées visant à améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles, dont le financement d'initiatives fédérales-provinciales-territoriales, le financement des associations des juristes d'expression française, la création d'un mécanisme de consultation avec les communautés, et le développement d'outils de formation destinés aux conseiller juridiques du ministère de la Justice.

Dans le domaine de l'immigration, le Plan d'action prévoyait 9 millions de dollars sur cinq ans administrés par Citoyenneté et Immigration Canada, qui ne bénéficiait pas auparavant de financement stable consacré aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces sommes devaient financer des études de marché et la réalisation de documents promotionnels destinés à l'étranger et appuyer des centres d'information pour immigrants francophones ainsi que des cours de français à distance.

Dans le domaine du développement économique, le Plan d'action prévoyait les mesures suivantes :

- 13 millions de dollars sur cinq ans pour le programme Franccommunautés virtuelles qui vise l'augmentation des cyberservices en français rassemblant les collectivités francophones et acadiennes;
- 7,3 millions de dollars sur cinq ans, à même les budgets existants de Développement des ressources humaines, pour les stages de formation liés au développement économique, en plus de 2 millions de dollars de fonds supplémentaires alloués aux agences de développement régional;
- 10 millions de dollars sur cinq ans pour soutenir les projets pilotes de développement des infrastructures technologiques améliorant la prestation des services;
- 8 millions de dollars sur cinq ans pour l'amélioration des services d'information et de consultation de Développement des ressources humaines, d'Industrie Canada et des agences régionales de développement, au sein des structures existantes, notamment par l'embauche de conseillers bilingues.

- 7,4 millions de dollars pour le développement des services d'alphabetisation;

- 10,8 millions de dollars pour la recherche par des projets pilotes permettant d'évaluer comment les services de garde en français influencent le développement culturel et linguistique des jeunes enfants;

- 3,8 millions de dollars pour le soutien aux organisations nationales pour le partage de leur savoir sur le développement de la petite enfance dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Dans le domaine de la santé, le Plan d'action prévoyait des investissements totaux de 129,6 millions de dollars ainsi répartis :

- 14 millions de dollars pour le réseautage afin de permettre la mise sur pied de réseaux régionaux réunissant des professionnels de la santé, des gestionnaires d'établissement, des élus locaux, des enseignants et des représentants des collectivités;

- 75 millions de dollars pour la formation, le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre, dont 63 millions administrés par le Consortium national de formation en santé pancanadien dont l'objectif est la formation de 1000 nouveaux professionnels de la santé francophones en situation minoritaire d'ici 2008;

- 30 millions de dollars, dont 10 millions pour la communauté anglophone du Québec, pour le Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (Entente Santé 2000), ce qui constitue une bonification substantielle d'une entente fédérale-provinciale conclue en 2000 et qui prenait fin en 2006. Une somme additionnelle de 10,6 millions s'est ajoutée pour 2006-2007.

Dans le domaine de la justice, le Plan d'action prévoyait 45,5 millions de dollars répartis entre deux groupes d'initiatives :

- 27 millions de dollars pour le respect des obligations juridiques découlant de la mise en œuvre de la Loi sur la réédition des textes législatifs<sup>7</sup> et du dossier de la Loi sur les contraventions<sup>8</sup>;

7 Sanctionnée en juin 2002, cette loi vise à assurer la constitutionnalité de dispositions législatives édictées en anglais seulement avant la Loi sur les langues officielles de 1969.

8 Suite à l'émission par la GRC de constats d'infraction rédigés en français seulement dans la portion du territoire de la Capitale nationale située au Québec, un jugement de la Cour fédérale de 2001 avait demandé que des mesures soient prises pour corriger des lacunes de cette Loi.

## B. Éducation

Plus de la moitié des investissements initiaux de 751,3 millions prévus par le Plan d'action étaient destinés à l'éducation en fonction des objectifs suivants :

- L'augmentation de la proportion des ayants droit inscrits dans les écoles francophones de 68 p. 100 en 2003 à 80 p. 100 en 2013;
- L'appui à l'enseignement du français aux anglophones du Québec et le soutien aux écoles anglophones de l'extérieur de Montréal;
- L'augmentation de la proportion des diplômés des écoles secondaires ayant une connaissance fonctionnelle de leur deuxième langue officielle de 24 p. 100 en 2003 à 50 p. 100 en 2013;
- L'augmentation du nombre de participants aux programmes de bourses d'étude et de moniteurs de langue;
- La promotion de la recherche.

Afin de concrétiser ces objectifs ambitieux, le Plan d'action prévoyait une bonification importante du financement des ententes fédérales-provinciales-territoriales : 209 millions de dollars de plus sur cinq ans aux programmes existants pour l'enseignement dans la langue de la minorité et 137 millions de dollars de plus sur cinq ans pour l'enseignement de la langue seconde. Ces ententes constituent une estimation des coûts supplémentaires encourus dans chaque province et territoire pour offrir l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement de la langue seconde, en comparaison avec ce qu'il en coûterait pour le même nombre d'élèves si l'enseignement était donné dans la langue de la majorité. Le Plan d'action prévoyait également une bonification de 35,5 millions de dollars des programmes de moniteurs de langues officielles et de bourses d'étude pour les étudiants.

## C. Développement des communautés

Afin de soutenir la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le Plan d'action avait identifié sept domaines d'action : la petite enfance, la santé, la justice, l'immigration, le développement économique, le partenariat avec les provinces et territoires et l'appui à la vie communautaire.

Dans le domaine de la petite enfance (22 millions de dollars sur cinq ans), les engagements étaient de trois ordres :



1. Une optique langues officielles applicable à l'élaboration de tout nouveau projet émanant d'une institution fédérale. L'article 7 du Cadre stipule en effet que « toutes les institutions fédérales sont tenues d'analyser les incidences des propositions qui font l'objet de mémoires au Cabinet sur les droits linguistiques du public et des fonctionnaires fédéraux<sup>4</sup>. »
  2. La mise en place, par chaque institution fédérale, d'un processus systématique de sensibilisation des employés, d'évaluation des incidences sur la dualité linguistique et le développement des communautés, de consultation des publics intéressés, « en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes<sup>5</sup>, » et d'évaluation des résultats.
  3. La mise en place d'un mécanisme de coordination horizontale centré sur le ministre responsable des langues officielles. Ce dernier doit désormais veiller à ce que les institutions fédérales respectent les obligations qui leur incombent en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et du Plan d'action. Ce rôle de surveillance sera appuyé par le Comité des sous-ministres sur les langues officielles, ainsi que par un secrétariat intégré au Bureau du Conseil privé<sup>6</sup>.
  4. L'attribution d'un rôle d'examen élargi au ministère de la Justice permettant d'évaluer les implications juridiques sur les langues officielles des initiatives des institutions fédérales.
  5. La mise en place d'un processus d'évaluation des mesures prises dans le cadre du Plan d'action, notamment la préparation d'un rapport de mi-parcours et d'une évaluation globale à la fin de la période de mise en œuvre.
- Afin d'assurer la coordination globale du Plan d'action, celui-ci prévoit un budget de 13,5 millions de dollars accordés sur une période de cinq ans au Bureau du Conseil privé. En février 2006, ce budget a été transféré au ministère du Patrimoine canadien.

4	« Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. » <i>Plan d'action pour les langues officielles</i> , Annexe 1, Cadre d'imputabilité et de coordination, article 7, p. 68.
5	<i>Ibid.</i> , article 17, p. 70.
6	En février 2006, ces responsabilités ont été transférées au ministère du Patrimoine canadien, de même que le Secrétariat aux langues officielles qui exerçait ces responsabilités. Voir le <i>Décret transférant du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité à l'égard du Secrétariat des langues officielles</i> .



Ces articles servent à préciser les responsabilités existantes des institutions fédérales. Le cadre va cependant plus loin en ajoutant de nouvelles responsabilités qui se divisent en cinq groupes :

Ce cadre vise à mieux sensibiliser les institutions fédérales aux obligations découlant de la *Loi sur les langues officielles*, à assurer un processus continu de consultation auprès des communautés de langue officielle et à établir un mécanisme de coordination interministérielle en matière de langues officielles. Il comprend 45 articles, dont les 30 premiers consignent de manière précise les principales responsabilités des institutions fédérales, mais tout particulièrement celles du ministère du Patrimoine canadien, qui coordonne l'ensemble des actions du gouvernement fédéral visant le soutien au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*) et celles du Conseil du Trésor, responsable des services au public (Partie IV), de la langue de travail (Partie V), et de la représentation équitable des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise au sein de la fonction publique fédérale (Partie VI).

## A. Le Cadre d'imputabilité et de coordination

4. En mars 2005, le gouvernement du Canada a intégré au Plan d'action la création du Fonds d'habilitation des communautés de langue officielle, qui est un complément aux programmes existants de soutien au développement des ressources humaines et du développement économique communautaire.

3. Un soutien accru au développement des industries de la langue, de manière à combattre la pénurie de professeurs spécialisés en formation linguistique et en traduction et en élargissant l'éventail des carrières susceptibles de développer les compétences langagières au sein de la fonction publique fédérale.

c) la fonction publique, par laquelle le gouvernement fédéral se doit de donner l'exemple, en améliorant la prestation des services fédéraux dans les deux langues officielles, la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans l'administration fédérale et l'emploi des langues officielles au travail.

b) le développement des communautés, visant un meilleur accès aux services publics dans le domaine de la santé, de la petite enfance et de la justice, en même temps que la création d'outils de développement économique;

Canada.<sup>2</sup> De plus, l'apprentissage d'une langue seconde sert souvent de tremplin à l'apprentissage d'une troisième et d'une quatrième langue.

3. Depuis la mise en place de la première politique des langues officielles à la fin des années 1960, des changements importants sont survenus dans le mode de vie des individus et des collectivités. Le cosmopolitisme des grandes villes canadiennes fait en sorte que les minorités de langue officielle se trouvent de fait en concurrence avec d'autres communautés culturelles pour l'obtention de services publics dans leur langue. En contrepartie, les communautés francophones en situation minoritaire sont aujourd'hui beaucoup plus en mesure de faire respecter leurs droits, et leurs institutions sont beaucoup plus nombreuses et solides. Par contre, la rétention des jeunes, le faible taux de natalité et les mariages exogames sont des phénomènes susceptibles de rendre fragile le tissu social de ces communautés. Finalement, la santé relative des finances publiques permet d'envisager plus paisiblement le soutien à long terme au développement de ces communautés.

S'appuyant sur ces trois considérations, le gouvernement du Canada avait annoncé en avril 2001 la mise sur pied d'un comité de ministres, présidé par l'honorable Stéphane Dion, chargé « d'envisager de nouvelles mesures énergiques pour continuer d'assurer l'épanouissement des collectivités de langue officielle en situation minoritaire et de faire en sorte que les langues officielles du Canada soient mieux reflétées dans la culture de la fonction publique fédérale<sup>3</sup>. ».

Pour ce faire, le Plan d'action proposait :

1. Le Cadre d'imputabilité et de coordination précisant et rappelant aux responsables de l'administration fédérale leurs responsabilités respectives tout en mettant en place un processus de coordination horizontale des actions découlant de la multiplicité des éléments formant la Politique des langues officielles.

2. Trois axes d'intervention prioritaires :

a) l'éducation, visant à la fois l'enseignement dans la langue de la minorité, conformément à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que l'enseignement de la langue seconde, permettant la promotion de la dualité linguistique;

2 « Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. » *Plan d'action pour les langues officielles*, p. 2

3 Le Premier ministre donne des responsabilités accrues au ministre Dion en matière de langues officielles, communiqué de presse du 25 avril 2001.

# 1. PRÉSENTATION DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES

Le Plan d'action pour les langues officielles, annoncé en mars 2003, prévoyait injecter 751,3 millions de dollars sur cinq ans dans trois domaines clés : l'éducation (381,5 millions), le développement des communautés (269,3 millions) et la fonction publique (64,6 millions). Des mesures spécifiques ont aussi été prévues pour les industries de la langue (20 millions) et pour la mise en œuvre du Cadre d'imputabilité s'appliquant aux institutions fédérales désignées (16 millions). Un fonds d'habilitation pour le développement des ressources humaines et du développement économique communautaire s'y est greffé en mars 2005, ajoutant 36 millions de dollars sur trois ans aux investissements totaux du Plan. Un investissement de 10,6 millions s'est ajouté pour la santé en 2006-2007, de même qu'une somme de 12 millions entre 2005 et 2007 afin de réduire les listes d'attente pour la formation linguistique. Le Programme d'innovation pour les langues officielles a quant à lui été aboli après trois années, entraînant une réduction des investissements totaux d'environ 8 millions. Au total, et sous réserve d'une vérification des sommes effectivement dépensées, c'est donc 802 millions qui devraient avoir été investis à l'échéance du Plan d'action le 31 mars 2008.

Le Plan d'action est l'aboutissement d'un processus amorcé en 2001 et qui se fondait sur trois considérations :

1. La dualité linguistique constitue un élément fondamental de la définition de l'identité canadienne. Parallèlement à son ouverture sur la diversité culturelle mondiale, le Canada a maintenu cet engagement envers ses racines linguistiques puisque plus de 98 p. 100 de ses habitants déclarent parler l'une des deux langues officielles. Les communautés de langues officielles en situation minoritaire ont très largement contribué au maintien de cet élément de l'identité canadienne. Le gouvernement fédéral a donc une responsabilité envers ces communautés qui ont continué sans relâche à nourrir les racines culturelles du pays.

2. La dualité linguistique constitue un avantage concurrentiel pour le Canada sur la scène mondiale. Loin de créer « deux solitudes », cette dualité offre à ses citoyens une ouverture sur la pluralité linguistique qui est unique sur le continent américain, et qui permet de tisser des liens plus aisément avec une Europe multilingue, et à soutenir la préservation et l'enrichissement du patrimoine linguistique des peuples autochtones du





# INTRODUCTION

En décembre 2007, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a décidé d'entreprendre une étude sur le renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles* qui arrive à échéance le 31 mars 2008. Ce plan quinquennal aura permis des investissements de plus de 800 millions de dollars dans une grande diversité de programmes divisés en cinq grands volets : éducation, développement des communautés, fonction publique, industrie de la langue et gouvernance.

Les volets éducation et développement des communautés constituaient ceux dont les investissements étaient les plus importants. Ils ont été étudiés en détail dans le cadre d'une étude d'envergure, dont le rapport a été déposé par le Comité en mai 2007<sup>1</sup>. Le Comité a donc choisi de concentrer la présente étude sur la fonction publique, l'industrie de la langue et l'accès à la justice car il n'en avait pas été question directement dans le rapport de mai 2007.

Le Plan d'action venant à échéance à la fin de mars 2008, le Comité a jugé important de faire connaître ses positions avant que de nouvelles mesures ne soient annoncées par le gouvernement. Parallèlement, le gouvernement a entrepris ses propres consultations dont la direction a été confiée à l'ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Bernard Lord. Des recommandations seront faites à la ministre du Patrimoine afin de préparer le renouvellement du Plan d'action.

Ces délais serrés n'ont permis de tenir que quatre réunions. Par conséquent, la présente étude n'a malheureusement pas la même envergure que celle que le Comité avait déposée l'an dernier. La première section présente les engagements initiaux du *Plan d'action pour les langues officielles*, en identifiant au besoin les changements qui sont survenus en cours de route. Afin de regrouper en un même rapport l'ensemble des réflexions du Comité concernant le renouvellement du Plan d'action, les principales conclusions du rapport de mai 2007 sont reprises dans la deuxième partie du présent rapport. La troisième partie présente le résultat des réunions que le Comité a tenues sur les thèmes de la fonction publique, de l'industrie de la langue, de l'accès à la justice et de la gouvernance.

45	ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....
47	ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....
49	PROCÈS-VERBAUX.....
51	OPINION COMPLÉMENTAIRE: BLOC QUÉBÉCOIS.....

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. PRÉSENTATION DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES.....	3
A. Le Cadre d'imputabilité et de coordination.....	5
B. Éducation.....	7
C. Développement des communautés.....	7
D. Fonction publique fédérale.....	10
E. Industries de la langue.....	11
F. Fonds d'habilitation.....	11
2. SYNTHÈSE DU RAPPORT DE MAI 2007 SUR LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE.....	13
A. Éducation.....	14
B. Santé.....	15
C. Autres secteurs.....	15
D. Suites à donner au Plan d'action.....	17
3. FONCTION PUBLIQUE, INDUSTRIE DE LA LANGUE ET ACCÈS À LA JUSTICE.....	21
A. Fonction publique.....	21
Agence de la fonction publique.....	21
Commission de la fonction publique.....	24
École de la fonction publique.....	30
B. Industrie de la langue.....	34
C. Accès à la justice.....	36
CONCLUSION.....	39
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	41





# **LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES**

a l'honneur de présenter son

## **TROISIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le Plan d'action pour les langues officielles et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

## PRÉSIDENT

Steven Blaney

## VICE-PRÉSIDENTS

Yvon Godin  
Pablo Rodriguez

## MEMBRES

L'hon. Mauril Bélanger  
Jean-Claude D'Amours  
Luc Harvey  
Richard Nadeau  
Brent St. Denis  
L'hon. Michael D. Chong  
Raymond Gravel  
Pierre Lemieux  
Daniel Petit

## GREFFIER DU COMITÉ

Graeme Truelove

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jean-Rodrigue Paré





**PRÉCHER PAR L'EXEMPLE :**

**LE BILINGUISME AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE  
DANS LE CADRE DU RENOUVELLEMENT DU PLAN  
D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES**

**Rapport du Comité permanent  
des langues officielles**

**Le président**

**Steven Blaney, député**

**MARS 2008**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION

MARS 2008

Steven Blaney, député

Le président

**Rapport du Comité permanent  
des langues officielles**

**PRÊCHER PAR L'EXEMPLE :  
LE BILINGUISME AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE  
DANS LE CADRE DU RENOUVELLEMENT DU PLAN  
D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES**

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

